

Juha Saario

PELASTUSTOIMEN KULTTUURIN VAIKUTUS TIEDON KÄYTTÖÖN PÄÄTÖKSENTEOSSA

Hallintotiede
Johtamiskorkeakoulu
Kunta- ja aluejohtaminen
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2019

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto Johtamiskorkeakoulu; hallintotiede

Tekijä: SAARIO, JUHA
Tutkielman nimi: Pelastustoimen kulttuurin vaikutus tiedon käyttöön
Pro gradu -tutkielma: 94 sivua, 2 liitesivua
Aika: Toukokuu 2019
Avainsanat: Pelastustoimi, päätöksenteko, organisaatiokulttuuri, johtaminen, organisaation tavoitteet

Alueellinen pelastustoimi on julkinen palvelu, jota ohjaa keskushallinto. Palvelutuotantoon vaikuttavat kuitenkin vahvasti päätöksenteon autonominen asema sekä historian saatossa muodostuneet paikalliset identiteetit. Palvelutuotannon kehittämiseen liittyvät arvostukset nousevat ammattialan sisältä, koska ammattialan ulkopuolisilla ei ole kykyä arvioida palvelua tai sen laatua. Päätöksentekoon vaikuttaa myös organisaatioon muodostunut kulttuuri, jossa palvelutuotannon laadun mittaamisen välineistö on puutteellinen ja organisaation sisäisissä tavoitteissa korostuvat yhdessäolo- ja viihtyvyysarvot.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan, millainen tieto ohjaa pelastustoimen päätöksentekoa ja millä tavalla organisaatiokulttuuri vaikuttaa tiedon käyttöön päätöksenteossa tilanteessa, jossa pelastustoimea uudistetaan vuoden 2025 strategisten tavoitteiden mukaisesti. Tulosten perusteella pyritään selvittämään syitä pelastustoimen päätöksenteon ominaispiirteille. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostuu päätöksentekoon, organisaatiokulttuuriin ja tietoon liittyvistä teorioista.

Tutkimus on laadullinen tapaustutkimus, ja sen aineisto on kerätty teemahaastattelujen avulla. Haastateltavat ovat pelastusjohtajia eli pelastuslaitosten ylimpiä viranhaltijoita. Aineisto on analysoitu sisällön analyysin menetelmällä.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että strategiaan liittyvien päätösten suhteen päätöksentekijät ovat passiivia ja odottavat tietoa tuotavaksi organisaation ulkopuolelta. Päätöksenteko, samoin kuin tiedon käyttö, on myös riippuvaista päätöksentekijästä. Tulosten perusteella helpommin hyväksytään sellainen tieto, joka sopii organisaatiokulttuuriin. Tämän tutkimuksen perusteella tiedon hyödyntämiseen päätöksenteossa vaikuttaa organisaatiokulttuuri, joka muodostuu organisaation autonomiasta, tasa-arvon perinteestä sekä organisaatioon muodostuneesta kollektiivisesta identiteetistä.

ABSTRACT

University of Tampere School of management; Administrative Science
Researcher: SAARIO, JUHA
The Name of the research: The impact of the fire service culture on the use of knowledge in decision making
Master's Thesis: 94 pages, 2 appendices
Date: May 2019
Keywords: Fire services, decision making, organization culture, management, goals of organization

The regional rescue services are a public service run by the central government. The production of services, however, is strongly influenced by the autonomy of decision making in each rescue department, as well as by the local identity formed during the history of them. Valuations related with the development of service production are emerging in the field, partly due to that people using the services are not capable in evaluating the quality of them. In addition to that, decision making is influenced by the established culture of the rescue services organization, with inadequate instruments for evaluating the quality of service production. Moreover, in the internal goals of the field collegiality and feeling comfortable at work are emphasized as values.

This study examines what kind of information is utilized in the decision making in the rescue departments. In addition to that, the study investigates how the use of information in decision making is influenced by the organization culture, in line with the strategic goals to 2025. Based on the results of the study, reasons for the characteristics of the decision making are considered. Theories of decision making, organizational culture and knowledge are composing the theoretical framework.

The data of this qualitative case study consist of focused interviews, conducted with the chief executive officers of regional rescue services. They are the highest office-holders of rescue departments, and responsible for strategic management of the organization. In the analysis of the data, method of content analysis has been utilized.

The results showed that the decision makers can be described passive in terms of decisions related to the strategic goals. Thus, they seem to expect information from outside the organization, instead of actively searching for it. The results also imply that decision making, including the use of information, is dependent on the decision maker. Moreover, the results indicate that information in line with the organization culture is more acceptable. The study showed that utilization of information in the decision making is affected by the organization culture, comprising of autonomy, tradition of equality, as well as collective identity in the organization.

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	5
2	Päätöksenteko pelastustoimessa	6
2.1	Historia	6
2.2	Pelastustoimen palvelutuotannon ohjaaminen	7
2.3	Kompleksinen toimintaympäristö	8
2.3.1	Ulkoinen kompleksisuus	9
2.3.2	Sisäinen kompleksisuus	10
2.4	Organisaation rakenne ja kulttuuri	12
2.5	Palvelun käyttäjät laadun arvioijina	12
2.6	Aiempiä tutkimuksia ja julkaisuja.....	14
3	Tutkimustehtävä ja tavoitteet sekä menetelmät.....	15
3.1	Aineisto ja menetelmät.....	16
3.1.1	Aineiston kerääminen	16
3.1.2	Teemahaastattelun kulku.....	17
3.1.3	Aineiston analyysi.....	18
3.2	Tutkimuksen mahdollisia rajoituksia	19
4	Organisaation päätöksenteko	20
4.1	Strategia ja tavoitteet päätöksenteon ohjaajina	20
4.1.1	Strategian merkitys	21
4.1.2	Organisaation tavoitteiden merkitys	22
4.1.3	Merkityksellisyys organisaatiossa.....	24
4.1.4	Muutos organisaatiossa	25
4.2	Päätöksentekijä yksilönä ja organisaation jäsenenä	26
4.2.1	Yksilön päätöksentekokyky	26
4.2.2	Päätöksenteon rationaalisuus	27
4.2.3	Hierarkkisen organisaation piirteitä	31
4.2.4	Yhteenveto	35
4.3	Tiedon merkitys päätöksenteossa.....	36
4.3.1	Tiedon käsite	36
4.3.2	Tieto organisaatiossa.....	37
4.3.3	Tiedon merkitys organisaation strategialle	40
4.3.4	Teoreettisen tarkastelun yhteenveto.....	42
5	Organisaatiokulttuuri ja tiedon käyttö päätöksenteossa	43

5.1	Tiedon käyttö pelastustoimen päätöksenteossa	43
5.1.1	Tiedon muodostuminen.....	43
5.1.2	Kokemuksen merkitys tiedon muodostumiselle	45
5.1.3	Organisaatiokulttuuri ja eksplisiittinen tieto	46
5.1.4	Päätöksentekijä ja intuitio	48
5.1.5	Organisaatiokulttuurin vaikutus uuden tiedon muodostumiseen	49
5.1.6	Yhteenveto	51
5.2	Päätöksenteko ja tiedon hyödyntäminen	51
5.2.1	Tiedon hyödyntäminen	51
5.2.2	Päätöksentekijän merkitys strategisten tavoitteiden saavuttamisessa	54
5.2.3	Organisaatiokulttuurin vaikutus päätöksentekijään	58
5.2.4	Autonomian vaikutus päätöksentekoon	59
5.2.5	Yhteenveto	61
5.3	Organisaatiokulttuurin vaikutus tiedon käyttöön	62
5.3.1	Peruskoulutuksella asema vahva.....	63
5.3.2	Autonomian ja palvelun järjestäminen	65
5.3.3	Autonomia ja sen merkitys organisaatiokulttuurille	67
5.3.4	Organisaatiokulttuuri ja strategiset tavoitteet	70
5.3.5	Organisaatiokulttuuri ja viestintä.....	72
5.3.6	Organisaatiokulttuuri ja sen vaikutus tiedon lisääntymiseen.....	74
5.3.7	Organisaatiokulttuuri ja muutos.....	81
5.3.8	Yhteenveto	82
6	Päätäntä.....	82
6.1	Tutkimuksen luotettavuus ja uusia avauksia	86
LÄHTEET		89

1 Johdanto

Pelastustoimi on kuntien järjestämä julkinen palvelu, jonka tehtävänä on onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta, varautuminen ja väestönsuojelu (Pelastuslaki). Suomi on jaettu 22 pelastustoimen alueeseen, joiden keskuskunnat järjestävät hallinnollisesti alueen pelastuslaitoksen. Pelastustoimen järjestäminen on määritelty kunkin alueen tehtäväksi niin, että alueen kuntien on yhdessä muodostettava omalle alueelleen pelastuslaitos. Pelastuslaitokset voivat sopia tehtävien hoitamisesta yhteistyössä ulkopuolisen tahon, esimerkiksi sopimuspalokuntien, kanssa.

Vaikka kunnat järjestävät pelastustoimen, sitä johtaa, ohjaa ja valvoo sisäministeriö. Käytännössä ministeriö asettaa onnettomuusuhkiin ja paikallisiin riskeihin varautumiselle vähimmäiskriteerit, joihin pelastuslaitosten tulee kyetä vastaamaan. Kunkin alueen pelastustoimi päättää palvelun tasosta alueen kuntia kuultuaan. Palvelutasopäätöstä valvoo aluehallintovirasto, jonka tehtävänä on varmistaa, että palveluja saadaan ministeriön asettamien kriteerien mukaisesti. (Pelastuslaki 23§ – 29§.) Kuntien rooli pelastustoimessa on merkittävä, sillä ne määrittävät esimerkiksi talouden raamit, minkä seurauksena määräytyy palvelutaso. Tosin kuntien intoa nostaa palvelutasoa rajoittaa se tosiseikka, että palvelutason nostaminen aiheuttaa kustannusten nousua.

Palvelun järjestämisen näkökulmasta pelastustoimi muistuttaa kuntaorganisaatiota monellakin tavalla. Kunnan eri palveluyksiköitä voidaan rinnastaa pelastustoimen eri paikkakuntien itsenäisesti toimiviin paloasemiin. Samalla tavalla kuin kuntalain 9 §:n mukaan kunta voi tuottaa järjestämisvastuullaan olevat palvelut (esim. hoiva- tai kiinteistönhuoltopalvelut) itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta, on pelastustoimella palveluita, joita tuotetaan itse hajautetusti päätoimisen henkilöstön voimin tai sopimuksella sopimuspalokuntien tai esimerkiksi sairaanhoitopiirien kanssa. Suurimmassa osassa Suomen kuntia pelastustoimi järjestetään edelleen sopimukseen perustuvassa yhteistyössä autonomisten sopimuspalokuntien kanssa. Siinä missä kunnassa asiantuntijat päättävät rakennusluvista tai sosiaalihuollon asiakkaiden tarpeista, pelastustoimen moninaisissa asiantuntijatehtävissä tehdään kuntalaisia koskevia viranomaispäätöksiä sekä tunnistetaan ja hallitaan alueilla esiintyviä riskejä. Siinä missä kunnat tekevät yhteistyötä toisten kuntien kanssa, toimii pelastustoimi yhteistyössä muiden pelastuslaitosten kanssa (pelastuslaitokset).

Vuoden 2021 alkuun kaavailtua SOTE- ja maakuntauudistus koski myös pelastustoimea, minkä vuoksi Sisäministeriö asetti pelastustoimen kehittämistä ohjaavan strategian. Tämän tutkimuksen lähtökohtana on maakuntauudistus, ja tutkimuksen tarkoituksena on selvittää pelastuslaitosten päätöksentekoa muutostilanteessa, jossa pelastustoimea uudistetaan vuoteen 2025 ulottuvan

strategian tavoitteiden mukaisesti. Vaikka SOTE -ja maakuntauudistus kaatui, päätettiin pelastustoimessa jatkaa uudistusta strategian mukaisesti (Pelastustoimen uudistus).

2 Päätöksenteko pelastustoimessa

Edellä kuvaillun valossa päätöksenteko pelastustoimessa voidaan nähdä hallintana, jossa pyritään vaikuttamaan autonomisiin toimijoihin. Pelastustoimea voisi pitää eräänlaisena minikuntajärjestelmänä: samoin kuin kunnissa nykyään pyritään osallistamaan kuntalaisia palvelutuotannon kehittämiseen, myös pelastustoimessa palvelun järjestämisessä nousevat vahvasti esiin osallistamisen teemat, niin vapaaehtoisten osallistaminen palvelutuotantoon kuin kunnan tai alueen asukkaiden ohjaaminen omatoimiseen turvallisuuden parantamiseen.

Pelastustoimen toimintaympäristö voidaan nähdä monimutkaisena kokonaisuutena, jossa on tunnistettavissa paljon erilaisia päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä. Monitahoisen organisaation päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä ovat mm. organisaation historia, toiminnan ohjaamisen erilaiset intressit valtion ja kuntien näkökulmasta, organisaation sisäinen ja ulkoinen kompleksisuus, organisaatorakenne ja -kulttuuri sekä palvelun käyttäjien vaikutus päätöksentekoon.

2.1 Historia

Pelastustoimi on alkujaan kehittynyt 1800-luvulla vapaapalokunta-aatteesta, joka oli ensimmäisiä demokraattisia kansanliikkeitä Suomessa. Toiminta oli vapaata ja avointa, sillä vapaapalokunnilla oli itsehallinto, joka käytännössä tarkoitti vapaata mahdollisuutta aatteen levittämiseen. Tämän lisäksi vapaapalokuntien jäsenet olivat tasa-arvoisia keskenään ja heillä oli mahdollisuus äänestää toiminnastaan, mikä ei ollut tavallista 1800-luvulla. (Koivula 2011.) Vapaapalokunta-aate on edelleen voimissaan nykyisissä sopimuspalokunnissa, joilla on autonomia ja joissa vallitsee jäsenten kesken tasa-arvo (Pelastustoimi). Samalla tavalla aatteen kaikuja on havaittavissa myös ammatikseen toimivien keskuudessa, jossa tasa-arvo ryhmän sisällä ja pyrkimys eri ryhmien itsenäiseen päätöksentekoon on vahva (Mankkinen 2011, 195-210).

Pelastustoimen päällystön koulutus on alkanut vuonna 1960, jolloin järjestettiin ensimmäinen vakinaisen palokunnan päällystölle tarkoitettu kurssi. Palopäällystön koulutus kesti tuolloin puoli vuotta, ja opinnot koostuivat ammattialaan liittyvistä opinnoista, kuten mm. palotorjuntaharjoituksista, rakenteellisesta palontorjunnasta, kirjallisesta ja suullisesta esitystaidosta sekä yhteiskuntaopista. Vuodesta 1970 päällystön koulutus piteni kahden lukukauden mittaiseksi (43 viikkoa) ja siihen liitettiin kuukauden pituinen harjoittelu. Kurssin oppiaineisiin myös lisättiin

teknisten aineiden lisäksi enemmän yhteiskunnallisia aineita mm. kunnallissoppia ja toimistotekniikkaa. Vuonna 1980 kurssi muutettiin 1½ vuoden mittaiseksi ja päällystön opetuksessa alettiin painottaa palokuntaharjoittelun lisäksi pelastustoimintaan liittyvien operaatioiden johtamista. Valtion pelastusopiston perustamisen myötä vuonna 1994 päällystökoulutuksen sisältö jaettiin yleis- ja ammatillisiin aineisiin. Koulutuksen painopiste oli pelastustoimen palvelutehtävässä eli sammutus- ja pelastustoimessa sekä palonehkäisyyssä. Suuri muutos palopäällystökoulutuksessa tapahtui vuonna 2001, jolloin siitä tehtiin ammattikorkeakoulututkinto. (Tolppi 2001, 112-118.) Pelastusalan päällystötutkinto (AMK) on tällä hetkellä korkein tutkinnon taso pelastustoimessa. Pelastustoimen koulutuksen lisäksi korkeimmilla päätöksentekijöillä on yleensä muita ylempiä korkeakoulututkintoja, kuten maisterin tai diplomi-insinöörin tutkinto. Viime aikoina alueellisen pelastustoimen johtotehtäviin on vaadittu pelastustoimen tutkinnon lisäksi ylempi korkeakoulututkinto.

2.2 Pelastustoimen palvelutuotannon ohjaaminen

Palvelutuotannon johtaminen ja ohjaaminen voidaan nähdä kahden tasoisena: toisaalta valtio määrittää tavoitteet, säädökset, ohjeet ja määräykset palvelutuotannolle, toisaalta taas kunnat määrittävät tavoitteita pelastustoimen järjestämiselle omalla alueellaan (Haiko & Paloposki 2007, 4). Pelastuslain 23 §:n mukaisesti sisäministeriö johtaa, ohjaa ja valvoo pelastustoimea ja sen palvelujen saatavuutta ja tasoa. Käytännössä sisäministeriö pyrkii ohjaamaan toimintaa asettamalla tavoitteita ja tehtäviä palvelujen järjestämiselle, erilaisten säädösten ja ohjeiden keinoin. (Pelastuslaki 23§.) Toisaalta pelastustoimi on osa kunnallista palvelutuotantoa ja siten kunnallisen tulohajautuksen piirissä. Kunnanvaltuustot siis päättävät pelastustoimen talouden, toiminnan tavoitteet sekä resurssit, joilla palveluja tuotetaan. Näin ollen pelastustoimi on vahvasti kunnallinen järjestelmä valtion ohjauksesta huolimatta. (Mankkinen & Vänskä 2013, 16, 21–24; Meklin 2001, 91; Haiko & Paloposki 2007, 4.)

Kunnan poliittista päätöksentekoa ohjaavat mm. normit, aiemmin tehdyt päätökset sekä päätöksentekijöiden subjektiiviset näkemykset päätöksille asetetuista tavoitteista. Poliittisille päätöksentekijöille puolestaan on ominaista, että asioiden perusteellisen selvittämisen sijaan he tyytyvät usein rutiininomaisiin ratkaisuihin päätöksiä tehdessään. Myös kuntalaisten mielipiteet vaikuttavat merkittävästi siihen, miten luottamushenkilöt tekevät päätöksiä. Päätöksentekijöille on tärkeää, että tehdyt päätökset palvelevat kuntalaisten etuja ja kuntalaiset saavat äänensä kuuluviin

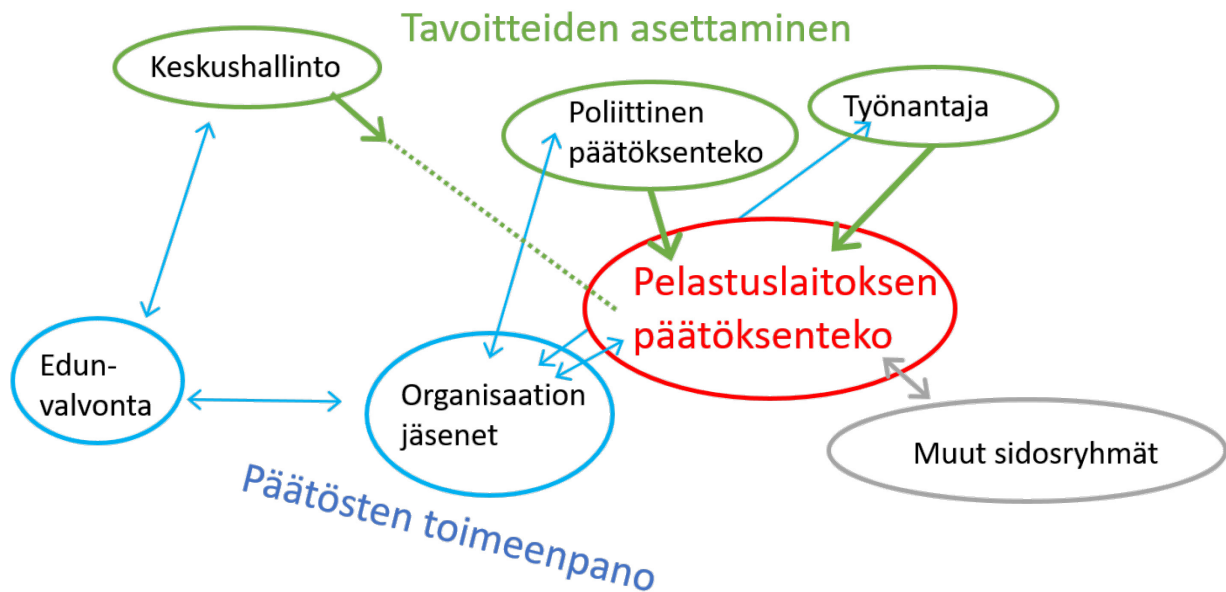
päätöksissä. (Peltola, 2011, 70.) Pelastustoimen palvelut ovat suhteellisen pieni osuus kuntien budjetista, joten päättäjille usein riittää, että kustannukset pysyvät hallinnassa ja palvelu säilyy ennallaan; sen kehittämistä ei nähdä niin tärkeänä (esim. Yle uutiset). Useimmilla kuntalaisilla puolestaan on vain vähän kokemusta pelastustoimesta palvelun käyttäjinä. Palvelusta päättävillä ja palveluiden käyttäjille on yhteistä se, että heillä ei ole myöskään laajaa ymmärrystä ammattialasta tai sen vaatimuksista.

2.3 Kompleksinen toimintaympäristö

Pelastustoimen toimintaympäristö on kompleksinen. Luhmannin (2004, 242) mukaan toimintaympäristön osatekijöitä ovat kommunikaatio, tieto, yhteiset ja jaetut merkitykset sekä vuorovaikutus organisaation sisällä ja sen toimintaympäristössä. Mitleton-Kellyn (2003, 26) mukaan kompleksisuutta ylläpidetään yhteistyöllä ja järjestelmän osien vaikutussuhteella toisiinsa ja ympäristöönsä, jotka puolestaan lisäävät systeemin monimutkaisuutta. Luhmann (2004, 242) toteaa lisäksi, että kompleksisille järjestelmille on ominaista, että niissä ei kyetä ymmärtämään tai reagoimaan monimutkaisiin ilmiöihin, koska organisaatioon muodostunut kulttuuri rajoittaa reagoimista.

Tarkasteltaessa pelastustoimen päätöksenteon vaikutussuhteita voidaan tunnistaa sisäisiä ja ulkoisia jännitteitä, jotka muutostilanteissa aiheuttavat kompleksisuutta organisaation päätöksentekoon (Stacey, 1996). Ulkoisina kompleksisuuden aiheuttajina voidaan pitää sellaisia tahoja, jotka vaikuttavat organisaation päätöksentekoon organisaation ulkopuolelta. Sisäisinä tekijöinä puolestaan voidaan nähdä sellaiset toimijat, jotka ovat osallisina organisaation palvelutuotannossa ja joilla lisäksi on mahdollisuus esittää näkemyksiään päätöksentekoon muttei kuitenkaan tehdä päätöksiä.

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 1 on esitetty pelastustoimen päätöksenteon konteksti, jota esitellään kompleksisuuden näkökulmasta seuraavissa kappaleissa. Kuviossa *keskushallinnolla* tarkoitetaan sisäministeriötä ja aluehallintoviranomaisia, *poliittinen päätöksenteko* ja *työnantaja* puolestaan viittaavat paikallistason toimijoihin, jotka ohjaavat pelastuslaitosten palvelutuotantoa. *Organisaation jäsenillä* tarkoitetaan niitä tahoja, jotka toimeenpanevat tehtyjä päätöksiä.



Kuvio 1. Pelastustoimen päätöksenteon konteksti

2.3.1 Ulkoinen kompleksisuus

Pelastustoimessa sellaisia tahoja, jotka pystyvät vaikuttamaan päätöksentekoon organisaation ulkopuolelta, ovat ennen kaikkea sisäministeriö ja aluehallinto (kuviossa 1 Keskushallinto) sekä lisäksi pelastustoimen alueen kunnat (kuviossa 1 Poliittinen päätöksenteko). Yhteistä näille toimijoille on se, että ne voivat epäsuorasti asettaa tavoitteita pelastustoimen päätöksenteolle tai määrittää muutostarpeita organisaatiossa. Kompleksisuus muodostuu näiden toimijoiden erilaisista motiiveista. Ministeriö ja aluehallinto pyrkivät varmistamaan yhdenmukaiset palvelut kaikille kansalaisille, kun taas kuntien tavoitteena on palvelutason säilyttäminen ja kustannustason nousun hillintä. Työntekijä puolestaan pyrkii järjestämään mahdollisimman hyvät palvelut kuntalaisille.

Ulkoisiin vaikuttajiin voidaan laskea myös pelastustoimen asiakkaat, muut turvallisuusalan toimijat sekä esimerkiksi vakuutusyhtiöt (kuviossa 1 Muut sidosryhmät). Asiakkaat saattavat aiheuttaa paineita päätöksentekoon asiakaspalautteen kautta. Muilla turvallisuustoimijoilla, lähinnä poliisilla ja sairaanhoitopiirillä, on mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon viranomaisyhteistyön ja alihankintojen puitteissa. Vakuutusyhtiöt saattavat kyseenalaistaa esimerkiksi pelastustoimen menetelmiä taloudellisten intressiensä vuoksi.

Julkisen organisaation tuloksellisuus voidaan määritellä usealla tavalla. Esimerkiksi Savas (1978) tarkastelee tuloksellisuutta seuraavilla neljällä kriteerillä. 1) palvelutarjonnan järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, 2) palvelun käyttäjille tasa-arvoinen palvelutarjonta, 3) tasalaatuinen palvelutarjonta ja 4) tasa-arvoinen alueellinen palvelutarjonta. Edellisen valossa pelastustoimen organisaation tuloksellisuuden tavoittelu on monitahoista. Valtakunnallinen keskushallinto asettaa taloudellisia vaatimuksia paikallishallinnolle, ja paikallistasolla asiakkaat puolestaan vaativat palvelujen laadun parantamista. Paikallistasolla vaatimukset näyttäytyvät siis kaksijakoisina: toisaalta ylhäältä päin asetetaan rajoituksia toiminnan järjestämiselle, toisaalta alhaalta päin vaaditaan tasa-arvoa sekä parempia palveluja asiakkaille. (Ks. Lawton ym. 2000.) Pelastustoimen poliittisesti värittyneessä toimintaympäristössä keskushallinto – kunkin alueellisen pelastustoimen keskuskunta – asettaa rajoituksia toiminnalle. Kunnat, jotka rahoittavat pelastustoimen, vaativat parempaa palvelua asukkailleen eivätkä hyväksy kustannusten nousua tai toiminnan sopeuttamista. (Yle (talous) 1.4.2019; johtosäntö Keski-Suomen pelastuslaitos 9§.)

2.3.2 Sisäinen kompleksisuus

Pelastustoimen organisaation sisällä vaikuttavat toimijat ja sidosryhmät voivat siis osallistua päätöksentekoon tai olla osallisina muutostilanteissa. Nämä sisäiset vaikuttajat voidaan luokitella edelleen palvelutuotantoa ohjaaviin ja palvelutuotantoon osallistuviin. Suurimmat vaikutusmahdollisuudet ovat palvelutuotannon ohjaajilla eli pelastuslaitoksen johtokunnalla (kuviossa 1 Poliittinen päätöksenteko) ja isäntäkaupungilla (kuviossa 1 Työnantaja). Johtokunnat edustavat alueen kuntien tahtotilaa ja isäntäkaupunki puolestaan edustaa työnantajaa. Se siis toimii hallinnollisena esimiehenä pelastuslaitoksen johdolle sekä hallitsee työntekijöiden palvelussuhteita. Näillä toimijoilla on valta asettaa suoria tavoitteita esimerkiksi päätöksenteolle sekä määrittää henkilöstön työtehtäviä ja organisaation muutostarpeita. Suhteessa edellä mainittuihin ulkoisiin toimijoihin vaikutusvaltaa päätöksenteossa on siis enemmän.

Palvelutuotantoon osallistuvia (kuviossa 1 Organisaation jäsenet) toimijoita ovat sellaiset, joiden työ- tai palvelutehtäviin muutokset organisaation toiminnassa heijastuvat. Ensinnäkin pelastuslaitoksen eri toimipisteiden henkilöstön on myös mahdollista osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Toimipisteiden johtajien rooli on kaksijakoinen: he ovat työnantajan edustajia mutta samalla myös oman ammattialansa asiantuntijoita kuntansa päättäjille. Näin ollen he pystyvät vaikuttamaan palvelutuotannon ohjaajien näkemyksiin. Eri toimipisteiden työntekijöiden toimintaan puolestaan vaikuttavat olemassa oleva kulttuuri ja kunkin omat motiivit. Lisäksi heidän kauttaan pyrkivät

vaikuttamaan organisaation ulkopuoliset tekijät kuten valtakunnalliset ammattijärjestöt (kuviossa 1 Edunvalvonta). Niiden intresseissä on edustamiensa ryhmien saavutettujen etujen säilyttäminen, mikä voi työntekijöiden toiminnassa näkyä pyrkimyksinä estää johdon esittämiä muutostarpeita organisaatiossa. Pelastusalan kulttuuriin kuuluu myös, että työntekijät pyrkivät usein etsimään ratkaisua ei-toivotuille muutoksille organisaation ulkopuolelta, esimerkiksi vaikuttamalla poliittisiin päätöksentekijöihin ja isäntäkaupungin päättäjiin (Mankkinen 2011).

Pelastustoimessa sisäisiksi toimijoiksi voidaan mieltää myös sopimuspalokunnat (kuviossa 1 Organisaation jäsenet), koska päätökset muutoksista heijastuvat niidenkin toimintaan. Niillä on mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, mutta ne eivät kuitenkaan voi päättää itsenäisesti toimintansa kehyksistä. Toisaalta pelastustoimi ei selviä ilman sopimuspalokuntia, mikä antaa niille mahdollisuuden edunvalvontaan oman kunnan poliittisten päättäjien kautta. Ääritilanteessa tämä saattaa näkyä tietynlaisena kiristämisenä, esimerkiksi uhkaamalla sammutussopimuksen irtisanomisella (VPK sopimus 31.3.2018).

Sidosryhmiin voidaan ajatella kuuluvan pelastuslaitosten muodostaman kumppanuusverkoston. Vaikka pelastuslaitokset ovat itsenäisiä, ne tekevät yhteistyötä ja pyrkivät yhtenäistämään palvelutuotantoaan. Organisaatioiden yhdenmukaisuutta eli isomorfiaa voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta: pakotettuna, standardoituna tai normatiivisena. Pakotettu yhdenmukaisuus liittyy virallisiin säädöksiin ja yleisesti hyväksyttyihin toimintamalleihin. Yhdessä toimivat organisaatiot hyväksyvät tällöin yhteiset käytännöt niin virallisesti kuin epävirallisesti (Mänttari-van der Kuip, Tammelin & Anttila, 2018). Pelastustoimessa tämä näkyy niin, että pelastuslaitosten toimintaa ohjaavat yhteiset säädökset ja tavoitteet, mutta kuitenkin niin, että jokainen pelastuslaitos voi itsenäisesti päättää, kuinka niitä sovelletaan. Standardoivalla yhdenmukaisuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa esimerkiksi samalla toimialalla toimivat organisaatiot oppivat toisiltaan, jakamalla tietoa. Tällainen liittyy tilanteisiin, joissa epävarmuuden vuoksi organisaatio hyötyy yhteistyöstä, kuten esimerkiksi innovoinnissa, suunnittelussa tai päätöksenteossa. Normatiivinen yhdenmukaisuus liittyy professioihin eli ammattialojen kehittymiseen. Profiessiot kehittyvät edunvalvonnan myötä, jolloin eri ammattialoilla on mahdollisuus vaikuttaa palvelussuhteisiin liittyviin työehtoihin. Tarkasti määritellyt palvelussuhteet ja yhtenäinen koulutus yhdenmukaistavat samalla ammattialalla toimivia yksilöitä ja samalla organisaatioita, joissa yksilöt työskentelevät. (Harisalo 2008, 137–138).

2.4 Organisaation rakenne ja kulttuuri

Pelastustoimen organisaatorakenteelle on tyypillistä hierarkkisuus ja vahva erikoistuminen. Hierarkkisuudessa korostuu linjaorganisaatio, jossa valta ja vastuu on määritelty organisaatiossa yksilön aseman perusteella (Isosaari 2008). Erikoistumisessa puolestaan korostuvat organisaation jäsenten selkeät tehtäväkuvat ja ammatillinen hierarkia. Vakkuri (2009) toteaa terveydenhuollon kontekstiin sijoittuvassa tutkimuksessaan, että hierarkkisuus ja erikoistuminen ovat tärkeä osa ammatillisuutta ja vaikuttavat näin ollen voimakkaasti organisaation toimintatapaan ja sen johtamiseen sekä edistävät kompleksisuuden ja monitulkintaisuuden lisääntymistä. Vahvan ammatillisuuden ja kompleksisuuden keskinäinen vuorovaikutus vaikeuttaa organisaation ulkopuolisten vaikutusmahdollisuuksia organisaation toimintaan. (Vakkuri 2009, 176.) Tämä näkyy myös pelastustoimessa, jonka kontekstissa korostuvat virka-asemaan perustuva hierarkia ja vahva erikoistuminen.

Hierarkkisuus ja vahva erikoistuminen vaikuttavat myös siihen, että päätöksenteko pelastustoimessa on jossain määrin autonomista. Tällaisen päätöksenteon seurauksia voidaan Mankkisen (2011) väitöstutkimuksen mukaan nähdä pelastustoimessa ainakin siinä, että organisaation kulttuuri on uudistunut hitaasti ja arvostukset nousevat sisäisistä motiiveista. Organisaation sisäisissä keskusteluissa työntekijät jäsentävät usein työtään historiaan viitaten, suhteessa 1970–80-lukujen palomiestyön sisältöihin. Muutoksia työtehtävissä arvioidaan organisaation sisältä. Keskusteluissa korostuvat usein palvelutehtävän sijaan urheiluun, yhdessäoloon ja viihtyvyyteen liittyvät tekijät. Sisäisten motiivien arvostus näkyy siinä, että tehtäviä luokitellaan tarpeellisiin ja tarpeettomiin sen mukaan, onko pelastusammattilaisen ammattitaito niissä välttämätöntä vai voisiko tehtävän suorittaa joku muukin. Keskusteluista ilmenee myös, että yhteisön ulkopuolelta tulevat muutokset eivät ole toivottuja. (Mankkinen 2011, 265.) Koska Mankkisen tutkimuksen aineisto on kerätty 2000-luvun alkuvuosina, tuloksiin on nyt noin 15 vuoden kuluttua suhtauduttava varovaisesti. Omien kokemusteni perusteella nykyisessä kulttuurissa on kuitenkin samoja piirteitä kuin Mankkisen väitöskirjan tulokset osoittavat.

2.5 Palvelun käyttäjät laadun arvioijina

Turvallisuuspalveluiden laadun voidaan nähdä olevan kunnossa silloin, kun palvelun kustannukset, hinta ja ominaisuudet ovat markkinoinnin kannalta tasapainossa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kalliskaan tuote ei välttämättä ole laadukas, jos sillä ei ole riittävästi kysyntää. Julkisen turvallisuuspalvelun toimintaympäristössä laadun tavoittelussa korostuvat ammatillisuus,

yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja hyvinvointi enemmän kuin markkinatilanne tai kilpailu. Tuottavuutta arvioitaessa korostuvat kustannukset ja määrät eli se, mitä saadaan aikaan nykyisillä resursseilla. Riskinä tällaisessa toiminnan arvioinnissa voidaan nähdä tarjottavan palvelun laadun laskeminen, mikäli laatua ei kyetä mittaamaan. (Honkonen & Senvall, 2007, 96.)

Turvallisuusviranomaisten kohdalla ongelmaksi muodostuu myös sen arviointi, kenellä on kelpoisuus arvioida palvelun laadukkuutta (Wilkin 1993, 36). Palveluiden käyttäjät eivät voi päättää tarvitsemistaan palveluista tai niistä tavoista, joilla palvelut tuotetaan. Asiakkaat muodostavat käsityksen palvelun laadukkuudesta sen käyttämisestä saamiensa kokemusten pohjalta ja vertaavat sitä mielikuvaansa laadukkaasta palvelusta (Grönroos, 1987). Tämän vuoksi erilaiset asiakastytyväisyyskyselyt antavat usein kuvan asiakkaan kokemuksesta – esimerkiksi palvelun ystävällisyydestä. (Mäki 2004, 141.) Laadun arvioinnin kokemuserusteisuuden johdosta laadun parhaat tulkitsijat ovat niitä, joilla on pitkä kokemus palvelusta, palveluiden käyttäjinä tai tuottajina. Esimerkiksi turvallisuusviranomaisen palveluja laatua arvioitaessa muodostuu ongelmaksi asiakkaiden satunnainen kokemus palvelutilanteista. (Vandamme & Leunis 1993, 34.) Huomion arvoista on, että palvelun käyttäjät eivät välttämättä tunne palvelustandardeja tai heillä ei ole vertailukohtaa, millaista palvelun tulisi olla. Tällaisessa tilanteessa esimerkiksi korkea asiakastytyväisyys ei luonnollisesti kerro suoraan palvelun laadukkuudesta. (Hutchinson 1993, 21.) Esimerkiksi vakuutusyhtiön korvausvaatimukset tai julkisen media kritiikki toimintaa kohtaan kehittää palvelun laatua organisaation ulkopuolelta, koska tällöin organisaation toiminta kyseenalaistetaan ulkoa käsin (KHO, 2016, 2017).

Myös pelastustoimen asiakkailla on puutteellinen tietämys arvioida palvelun laatua (Saukonoja 1999, 89). Tiedon sijaan asiaan perehtymättömät asiakkaat arvioivat tilanteita subjektiivisesti, jolloin näkemys palvelun laadusta perustuu kunkin asiakkaan tulkintaan (Murtola 2016, 78).

Edellä on käynyt ilmi, että pelastustoimen päätöksentekoon vaikuttaa hyvin erilaisia tekijöitä. Ammattialan historia näkyy edelleen muun muassa organisaatiokulttuurissa. Toimintaympäristöä voidaan pitää kompleksisena sekä ulkoisesti että sisäisesti: Keskushallinnon ja paikallisen poliittisen päätöksenteon erilaiset intressit voivat aiheuttaa jännitteitä, ja hierarkkinen organisaatorakenne sekä vahva erikoistuminen ja ammatillisuus vaikuttavat niin ikään päätöksentekotilanteissa. Toisin kuin monilla aloilla, palveluiden käyttäjillä puolestaan ei ole paljon sananvaltaa esimerkiksi palveluiden laadun arvioinnissa, mutta poliittisen päätöksenteon kautta kuntalaisilla on välillisiä vaikutusmahdollisuuksia. Edellä mainituista tekijöistä johtuen muutosten aikaansaaminen organisaatiossa vaatii päätöksentekijöiltä monenlaista tietoa sekä ymmärrystä organisaation kompleksisuudesta.

2.6 Aiempia tutkimuksia ja julkaisuja

Pelastuslaitosten päätöksenteko ja organisaatiokulttuuriin liittyvät tutkimuksia on toistaiseksi tehty vain vähän. Tässä luvussa esitellään tutkimuksia, joissa on tarkasteltu turvallisuusorganisaation kulttuuria tai organisaation päätöksentekoa.

Pelastustoimen organisaatiokulttuuria työntekijätasolla on tutkinut Mankkinen (2011), tutkimuksessaan. Palomiehen ammatti työnä ja elämäntapana -tutkimuksessaan, jossa hän kuvaa diskurssinanalyysin menetelmällä palomiesten välistä kulttuuria. Edellä on jo viitattu joihinkin tutkimuksen tuloksiin. Tuottavuus pelastustoimessa (2016) -selvityksessä nostettiin esiin, että pelastustoimen vaikuttavuuden mittaaminen on puutteellista. Lisäksi selvityksessä ehdotettiin toimenpiteitä pelastuslaitoksille tuottavuuden kasvattamiseksi. Tuottavuushankkeen seurauksena Pelastusopistolla toteutettiin Pelastustoimen indikaattorit -hanke, jossa esitettiin kansallista mittaristoa pelastustoimen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi (Huuskonen, 2017). Vaikuttavuuden mittaaminen perustuu kuitenkin määrällisiin arvioihin.

Murtola totesi pro graduissaan (2016), että pelastustoiminnan monitulkintaisuuden vuoksi nykyisin käytössä olevat mittarit eivät kerro pelastustoiminnan tehokkuudesta. Lepistö puolestaan tutki pro gradu -tutkimuksessaan (2017) pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vaikutuksesta ja vaikuttavuudesta pelastuslaitosten kumppanuusverkoston toimintaa. Kivelä on sivunnut pelastuslaitosten kumppanuusverkostoa väitöskirjassaan Hiljainen hälytys - yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinta vuosina 2012–2014 (2016: 129– 131, 153).

Väitöskirjassaan Nokiherroista palopäälliköiksi (2001) Tolppi, tutki kuntien palopäälliköiden ammattialan kehittymistä. Tutkimuksessa tarkasteltiin, millaisiksi palopäälliköiden ammatillisuus on muodostunut. Tutkimukseen osallistui noin 70 prosenttia koko palopäälliköiden ammattikunnasta. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisu **Poliisin johtamista kehittämässä** (Honkonen & Senvall 2007) puolestaan kuvaa monipuolisesti suomalaisiin turvallisuusorganisaatioihin muodostunutta kulttuuria ja niiden johtajien näkemyksiä organisaatiosta. Vaikka tutkimus koskee poliisiorganisaatiota, näkemykset ovat sovellettavissa myös muihin turvallisuusorganisaatioihin.

3 Tutkimustehtävä ja tavoitteet sekä menetelmät

Kuten edellä kuvailtiin, pelastustoimen päätöksenteko tapahtuu toimintaympäristössä, joka on kompleksinen. Organisaation käyttäytymiseen vaikuttavat historia, organisaation muodollisuus, sisäisten ja ulkoisten toimijoiden erilaiset intressit sekä asiakkaiden puutteellinen kyky arvioida palvelun laatua. Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on selvittää, millaista tietoa pelastustoimen kompleksisen toimintaympäristön strategisessa päätöksenteossa arvostetaan ja millaiset tekijät tiedon käyttöön vaikuttavat. Tutkimuksessa pyritään luomaan laajemmin ymmärrystä siitä, kuinka erilaista tietoa hyödynnetään päätöksenteossa julkisessa turvallisuusorganisaatiossa. Tutkimuksessa selvitetään, millainen tieto ohjaa pelastuslaitosten päätöksentekoa tilanteessa, jossa pelastustoimea uudistetaan vuoteen 2025 ulottuvan strategian tavoitteiden mukaisesti. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, millä tavalla kompleksinen toimintaympäristö, johon viitattiin johdannossa, ilmenee mahdollisesti päätöksenteossa. Tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

Millainen tieto vaikuttaa pelastuslaitosten päätöksentekoon?

- Millaista tietoa organisaation johto hyödyntää päätöksiä tehdessään?
- Millä tavalla historia ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat päätöksentekoon?

Miten tietoa hyödynnetään pelastuslaitosten päätöksenteossa?

- Millä tavalla tehdyt päätökset näkyvät organisaatiossa.?

Tutkimuksen lähtökohtana on pelastustoimen strategia 2016–2025, jossa määritellään pelastustoimen kansalliset tavoitteet seuraavasti:

- Pelastustoimella on jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä
- Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan
- Pelastustoimi on siviilivalmiuden vahva yhteen sovittaja ja luotettu yhteistyökumppani
- Palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti
- Jokainen on tietoinen ja kantaa vastuunsa omasta ja yhteisönsä turvallisuudesta ja ympäröivästä turvallisuudesta
- Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan
- Henkilöstö voi hyvin

Kansallisessa strategiassa tavoitteet on lueteltu kansalliselta tasolta alueelliselle tasolle. Tavoitteista kolmen ensimmäisen voi nähdä liittyvän kansallisen tason riskeihin ja organisaation valmiuteen, kun taas neljä viimeistä liittyvät alueellisen pelastustoimen sisäiseen päätöksentekoon ja henkilöstön

johtamiseen. Tässä tutkimuksessa keskitytäänkin näihin jälkimmäisiin eli tutkimaan tavoitteita, joihin voidaan vaikuttaa alueellisesti. Strategiassa tällaisina mainitaan palveluiden järjestäminen, tietoisuus ja vastuun kantaminen turvallisuudesta, toimintatapojen kehittäminen sekä henkilöstön hyvinvointi. (Pelastustoimen strategia.)

3.1 Aineisto ja menetelmät

Tämän tutkimuksen filosofinen perusta on konstruktivismissa, eli lähtökohtana on, että todellisuus muodostuu yksilön omista lähtökohdista, kokemuksesta, näkemyksestä ja niihin liittyvästä ymmärryksestä. Tällöin tutkijan tehtävänä on muodostaa tietoa tutkittavan tulkinnoista. (Metsämuuronen 2003, 163–165).

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen ja aineisto on kerätty haastattelemalla. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston laadun kriteeri ei ole aineiston määrä vaan sen perusteellinen analysointi (Eskola & Suoranta 1998, 18.) Laadullisessa tutkimuksessa aineistoa tarvitaan juuri sen verran, kuin aiheen ja asetetun tutkimustehtävän kannalta on välttämätöntä. Tähän tutkimuksen haastateltavat valittiin harkinnanvaraisesti, ja aineiston tapausmäärä on suhteellisen pieni: tutkimuksen kohteeksi valittiin keskisuuret pelastuslaitokset¹, ja niistä haastateltiin viittä pelastusjohtajaa, jotka edustavat puolta kyseisen kokoisten laitosten johtajista. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritäkään tilastollisiin yleistyksiin, sen sijaan aineiston avulla pyritään ymmärtämään tutkittavia ilmiöitä. (Eskola & Suoranta 1998, 61.)

3.1.1 Aineiston kerääminen

Tutkimuksessa käytettiin puolistrukturoitua teemahaastattelua. Kun halutaan tietoa yksilöiden itsensä antamista merkityksistä asioille, on puolistrukturoitu eli osittain avoin haastattelu hyvä tutkimustapa (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006). Puolistrukturoitu haastattelu tiedonkeruumenetelmänä antaa haastateltavalle mahdollisuuden johdatella keskustelua eri suuntaan kuin tutkija olettaa. Tutkija saa mahdollisuuden päästä ennakkoimattoman ja uuden tiedon äärelle, kun haastattelukysymykset eivät tiukasti ohjaa haastateltavaa. Haastateltavalle ei esitetä yksityiskohtaisia kysymyksiä, vaan haastattelu rakennetaan keskeisten teemojen ympärille. Teemahaastattelussa kiinnitetään huomiota haastateltavan tulkintoihin asioista, jolloin heidän asioille antamansa merkitykset ovat keskiössä. Näin saadaan haastateltavan ääni kuuluviin. (Hirsjärvi & Hurme, 2000.) Aineisto ei suoraan tarjoa vastauksia tutkimuskysymyksiin, mutta aineistoa analysoimalla voidaan löytää tutkittavaan aiheeseen

¹ Keskisuureksi tässä määritellään sellaiset pelastuslaitokset, joiden alueen väkiluku on 140 000 - 280 000, ja näiden piiriin kuuluu puolet Suomen pelastuslaitoksista.

näkökulmia ja tunnistaa haastateltavien antamia merkityksiä asioille (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006).

Haastateltavina oli siis viisi pelastusjohtajaa keskisuurista pelastuslaitoksista eri puolilta Suomea. Nämä kaikki ovat organisaatioina riittävän suuria siihen, että niillä on resursseja erilaisten tietoon pohjautuvien asiantuntijuuksien kehittämiseen. Lisäksi ne ovat osoittaneet kansallisesti aktiivisuutta toimintansa kehittämisessä. Kaikissa osallistuneissa pelastuslaitoksissa palveluja tuotetaan sekä vakinaisen että sopimushenkilöstön voimin. Lisäksi kaikkien haastatteluun osallistuneiden pelastuslaitosten alueelle kuuluu tiiviisti asutettuja kaupunkeja ja harvemmin asuttua maaseutua. Pelastuslaitokset ovat olleet myös aktiivisia toimijoita pelastuslaitosten välisessä yhteistyössä. Pelastusjohtajat ovat pelastuslaitosten ylimpiä viranhaltijoita, joiden vastuulla on pelastuslaitoksen johtaminen. Pelastusjohtajat määrittävät organisaation henkilöstön sekä heidän tehtävänsä. Isäntäkaupungin virkamiehet toimivat pelastusjohtajan esimiehinä, ja lisäksi pelastusjohtajat päättävät pelastuslaitoksen edustamisesta erilaisissa yhteistyömuodoissa. Lisäksi he tekevät yhteistyötä pelastusylijohtajan kanssa, joka johtaa sisäministeriön pelastusosastoa, joka puolestaan on asettanut pelastustoimelle vuoteen 2025 asetettavat strategiset tavoitteet. Pelastusjohtajien vastuulle siis kuuluu organisaation strateginen johtaminen. Näin ollen pelastusjohtajilla on keskeinen rooli päätöksenteossa (ks. kuvio 1 luvussa 2.3), joten heitä haastatteleamalla on mahdollista selvittää, millä tavalla strategiset tavoitteet ilmenevät pelastustoimen päätöksenteossa

3.1.2 Teemahaastattelun kulku

Teemahaastattelun teemat perustuvat tutkimuksessa rakennettuun viitekehykseen. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään siihen, että haastateltavilla on mahdollisimman paljon tietoa ja kokemusta tutkittavasta aiheesta, minkä vuoksi haastateltavia ei valita satunnaisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75–77; 85–86). Kaikilla tämän tutkimuksen haastateltavilla on yli 25 vuoden kokemus eri tason tehtävistä pelastustoimessa, minkä ansiosta heillä on kokemukseen perustuvaa ymmärrystä organisaation toiminnasta ja päätöksenteon vaikutuksesta organisaatiossa. Lisäksi pitkä kokemus mahdollistaa sen, että haastatteluissa voi tiedustella tarkemmin päätöksentekoon vaikuttaneiden tekijöiden taustoja.

Haastateltaville kerrottiin ennalta, että pro gradu -tutkimuksessa tutkitaan tiedon käyttöä pelastuslaitosten strategisiin tavoitteisiin liittyvässä päätöksenteossa. Haastattelurunkoa ei kuitenkaan annettu ennalta. Haastatteluista neljä tehtiin VoIP-ohjelmaa (Skype) hyödyntäen ja viides

kasvokkain. Kaikki haastattelut taltioitiin digitaalisesti. Analyysiprosessi käynnistyi litteroinnilla eli tallennetun laadullisen aineiston kuuntelulla ja tekstiksi kirjoittamalla. Litteroinnissa noudatettiin peruslitteroinnin käytänteitä, eli puhe litteroitiin sanatarkasti, mutta siitä jätettiin litteroimatta esimerkiksi äännähdykset ja kesken jääneet tavut (Aineistohallinnan käsikirja). Koska aineiston litterointi tulisi aloittaa mahdollisimman pian keräämisen jälkeen, jotta muistikuvat haastatteluista ovat tuoreena mielessä (Eskola & Suoranta 1998, 210–211), aloitettiin kunkin haastattelun litterointi haastattelupäivän iltana. Lopuksi litteroitu aineisto luokiteltiin teemoittain ja taulukoitiin samaan Excel-tiedostoon, jotta haastattelutuloksia kyettiin analysoimaan ristiin.

3.1.3 Aineiston analyysi

Laadullisen aineiston analyysin tarkoituksena on muodostaa aineistosta selkeä kokonaisuus ja näin nostaa aineistosta esiin kenties piilevää informaatiota (Eskola & Suoranta 1998, 145). Laadullisessa tutkimuksessa korostuu analyysin systemaattisuus, sillä aineistosta saadaan vastauksia tutkimuksessa esitettyihin kysymyksiin analyttisen tarkastelun avulla. Aineiston tarkka analyysi on välttämätöntä, koska se mahdollistaa tutkimuskysymysten arvioinnin (Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen, 2010). Tämän tutkimuksen analyysitapana on sisällönanalyysi. Teorialähtöinen sisällönanalyysi perustuu tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteettiin. Tällöin tutkimukselle määritellään lähtökohta, johon suhteuttaen tutkimuksen aineistoa analysoidaan. Aineistolähtöisessä analyysissä taas aiemmin muodostunut tieto yhdistyy aineiston sisältämään informaatioon, jonka perusteella tutkija pyrkii muodostamaan uutta tietoa, jota sovelletaan teorian periaatteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–97). Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty aineistolähtöistä sisällönanalyysia, jolloin siinä korostuu tekstin sisällöllinen merkitys. Aineistolähtöiselle sisällönanalyysille on myös tyypillistä, että aineistoa analysoidessa keskiöön nousevat haastatteluissa käsitellyt asiat, tutkijoiden oman tulkinnan sijaan. Analyysin lopuksi tutkimuksen aineistosta muodostetaan käsitteellinen luokitus. (Eskola & Suoranta 1998, 145.)

Sisällönanalyysissa tutkija etsii aineistosta informaatiota, jota hän tulkitsee oman ymmärryksensä ja teoreettisen tiedon kontekstissa (Grönfors 1985, 177). Tämä tarkoittaa, että tutkimusaineistosta karsitaan tutkimusongelman kannalta epäolennainen informaatio. Seuraavassa vaiheessa tutkimusaineisto ryhmitellään uudelleen mahdollisimman johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi sen mukaan, mitä tutkimusaineiston perusteella ollaan selvittämässä. Tiedon järjestelyn seurauksena pyritään muodostamaan aineiston luokitus sekä tutkimusongelmaa avaavia käsitteitä. Analyysin lopputuloksena muodostuneen luokittelun avulla pyritään ymmärtämään tutkittavan kuvaamaa merkityskokonaisuutta. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 102; 110–115.) Tässä tutkimuksessa aineiston

lähiluvun myötä löytyi tutkimuskysymysten kannalta olennaisia havaintoja, jotka teemoiteltiin. Sen jälkeen tutkimusaineisto jaettiin muodostuneisiin teemoihin, jonka perusteella sitä analysoitiin edelleen. Analyysin perusteella tutkimusaineistosta oli tunnistettavissa tutkimusongelmaa avaavia keskeisiä käsitteitä, jotka paljastivat uusia merkityksiä tiedon käytölle päätöksenteossa.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston määrä ei ole ratkaiseva, mutta siinäkin joudutaan pohtimaan aineiston riittävyyttä. Yksi tapa ratkaista kysymys aineiston riittävyydestä on sen kylläntyminen eli saturaatio. Aineistoa voidaan ajatella olevan tarpeeksi, kun uudet tapaukset eivät enää tuo tutkimusongelman kannalta uutta tietoa. (Eskola & Suoranta 1998, 62–63; Mäkelä, 1990.) Tässä tutkimuksessa saavutettiin riittävä saturaatio, koska tutkijan kokemuksen² mukaan lisäaineisto ei olisi tuonut enää uusia näkökulmia tuloksiin. Tämän aineiston perusteella tutkimuksen tuloksia ei voi yleistää kaikkiin pelastustoimen päätöksentekijöihin, mutta kuitenkin voidaan arvella, että samansuuntaiset asiat vaikuttavat päätöksentekoon myös laajemmin.

3.2 Tutkimuksen mahdollisia rajoituksia

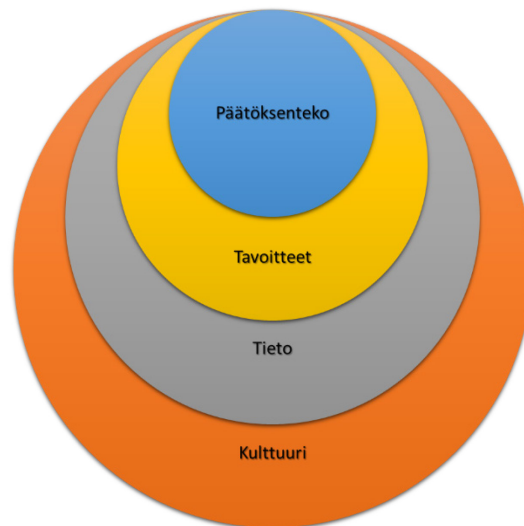
Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tutkimusmenetelmien avulla mahdollisimman objektiivista tietoa. Tutkijan objektiivisuudella tarkoitetaan sitä, ettei tutkija sekoita omia uskomuksiaan, asenteitaan tai arvostuksiaan tutkimukseen. Objektiivinen tutkimus voidaan ymmärtää siten, että siinä tarkastellaan tutkittavaa kohdetta ulkoa päin. (Eskola & Suoranta 1998, 17.) Tämän tutkimuksen tekijän pitkä ja monipuolinen työkokemus pelastustoimessa sekä osallistuminen alan kehittämishankkeisiin tarkoittaa jäsenyyttä tutkittavassa organisaatiossa, mikä on omiaan heikentämään objektiivista otetta. Organisaatiokulttuurissa mukana oleva tutkija ei välttämättä kykene näkemään organisaatiota ulkopuolisen tutkijan silmin, tehden havaintoja etäältä. Toisaalta organisaatiokulttuurin tuntemus mahdollistanee sellaisia näkökulmia, jotka olisivat ulkopuolisille mahdottomia. Voisi ajatella, että subjektiivinen adekvaattisuus eli organisaation kulttuurin syvälinen tuntemus oli tässä tutkimuksessa korkealla tasolla. Tutkijalla ja tutkittavilla on siis sama käsitys esimerkiksi haastatteluissa käytetyistä termeistä ja ymmärrys siitä, millainen on tutkimuksen kohteena olevan organisaation kulttuuri. (Grönfors 1982, 177.) Subjektiivisen adekvaattisuuden voisi ajatella laajentavan laadullisessa tutkimuksessa tutkijalta vaadittavaa tutkimuksellista mielikuvitusta (ks. Eskola & Suoranta 1998, 20). Myös aineiston keruun kannalta organisaation jäsenyydestä voi katsoa olevan hyötyä. Haastattelujen sopimista mahdollisesti helpotti se, että haastateltavat tunsivat ennalta haastattelijan. Haastattelija

² Tämän tutkimuksen tekijällä on lähes 20 vuoden monipuolinen työkokemus pelastustoimesta muun muassa palomiehenä, palo esimiehenä, palomestarina sekä Pelastusopiston opettajana. Tällä hetkellä tutkija työskentelee pelastuslaitoksessa palopäällikkönä. Kirjoittaja on ollut myös keskeisessä roolissa valtakunnallisessa projektissa, jossa pyrittiin arvioimaan pelastustoimeen tuottavuuden kehittämismahdollisuuksia (Tuottavuus pelastustoimessa, 2016).

myös kykeni tilanteesta riippuen johdattelemaan keskustelua ja ymmärtämään haastateltavien vastausten merkityksiä. Toisaalta aineiston analyysissä oli mahdollista, että haastattelijan henkilökohtaiset käsitykset vaikuttaisivat vastauksien tulkintaan. (Grönfors 1982, 178-179).

4 Organisaation päätöksenteko

Tässä luvussa tarkastellaan teoretiedon valossa organisaatioon liittyvää päätöksentekoa ja siihen vaikuttavia ilmiöitä. Aluksi tarkastellaan, millainen merkitys yhteisesti ymmärretyillä tavoitteilla on organisaation päätöksenteolle. Seuraavaksi tarkastellaan organisaation kyvykkyyttä päätöksentekoon sekä ilmiöitä, jotka vaikuttavat päätöksentekijän kykyyn tehdä päätöksiä. Lopuksi tarkastellaan, millä tavalla tietoa käytetään organisaation päätöksenteossa.



Kuva 1. Päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä

4.1 Strategia ja tavoitteet päätöksenteon ohjaajina

Organisaation toiminnan kannalta on tärkeää, että organisaatiossa on yhteinen ymmärrys tavoitteista. Seuraavassa luvuissa tarkastellaan, millä tavalla ymmärrys strategiasta, organisaatiolle asetetuista tavoitteista ja niiden merkityksestä ilmenee organisaation toiminnassa. Lisäksi luvun lopussa tarkastellaan organisaation muutoksiin liittyviä ilmiöitä.

Strategista johtamista voisi pitää organisaation toiminnan kehittymisen edellytyksenä. Teorioiden mukaan strategisessa johtamisessa korostuu ensinnäkin voimakkaasti tulevaisuus. Tunnistamalla toimintaympäristöön liittyvät mahdollisuudet ja uhat organisaatiolla on mahdollisuus vaikuttaa

ratkaisuillaan tulevaan kehitykseen. Toiseksi strategisessa johtamisessa toimintaympäristön tarkastelu ja arviointi keskittyvät isoon kuvaan pienien yksityiskohtien sijaan. Kolmanneksi strategista johtamista tarvitaan tunnistamaan organisaation toimintaa rajoittavien asioiden syy-seuraussuhteet. Näillä on merkitystä, kun pyritään vaikuttamaan organisaation ajatteluun ja tunnistamaan uusia mahdollisuuksia toiminnassa. (Harisalo 2008, 237-238.)

4.1.1 Strategian merkitys

Strategian voi määritellä suunnitelmaksi, joka onnistuessaan ohjaa organisaation haluttuihin tavoitteisiin. Strategiaan liittyy toimintasuunnitelma, jossa on selkeitä päämääriä ja mitattavissa olevia tavoitteita. Sen tulisi olla dynaaminen, jotta se tukisi organisaation kykyä omaksua uutta tietoa ja kohdata uusia tilanteita. Keskustelu strategiasta ja sen määritelmistä auttaa organisaation jäseniä ymmärtämään strategian merkityksen organisaatiolle. Jokaisella työntekijällä tulisi olla mahdollisuus edesauttaa strategiakäsityksen luomisessa, ja kaikki organisaatiossa syntyvät merkitykset ja käyttötarkoitukset strategialle ovat tarpeellisia. On kuitenkin välttämätöntä, että johto määrittelee käsitteet ja että organisaatiossa kaikilla on ymmärrys niiden kontekstista. (Petrash 2002, 13–15.) Tällöin strategia mahdollistaa tärkeiden ja vähemmän tärkeiden asioiden tunnistamisen, sillä ilman selkeää strategiaa toimivalle organisaatiolle kaikki vaihtoehdot ovat samanarvoisia. Strategia auttaa myös tunnistamaan asioiden merkitykset sekä niiden väliset syy- ja seuraussuhteet. Tämä puolestaan helpottaa pyrkimyksiä hallita toimintaympäristön monimutkaisuutta. (Harisalo 2008, 239.) Johtaminen on keino sitouttaa organisaatio strategiaan ja näin integroida strategia rakenteisiin ja prosesseihin. Tällöin strategia juurtuu organisaation toimintaan. (Haveri 1994, 95–96.) Keinojen, joilla organisaatio pyrkii tavoitteisiinsa, tulisi näkyä ennen kaikkea sen strategiassa (Takeuchi & Nonaka 2000, 159). Strategisen ajattelun tulisi kohdistua tulevaisuuteen, ja organisaation toiminnan perustua jatkuvaan uudistumiseen. Uudistuvassa organisaatiossa korostuvat myös johdon avoimuus uusille ideoille, ristiriitojen hallinta ja paineensietokyky (Dubrin 2007, 394).

Terveystieteiden tutkimuksen perusteella strategiseen suunnitteluun organisaatiossa olisi tärkeää osallistaa muitakin kuin esimiesasemassa olevia (Anderson & McDaniel 2000). Mikäli henkilöstö ei ole mukana strategisessa valmistelussa, on sitä vaikea sitouttaa strategiaan. Tällainen ilmiö on tyypillinen vahvaan professionaalisuuteen nojaavilla aloilla. Tällaisten alojen henkilöstöä on lähtökohtaisesti vaikea sitouttaa sellaisiin strategisiin arvoihin, jotka ovat vastoin heidän oman ammattialansa arvoja. Terveystieteiden tutkimuksessa on havaittu myös, että hoitohenkilöstön ja

hallintohenkilöstön välit ovat usein kompleksiset. Syyksi on päätelty, että näiden eri toimintoihin osallistuvien arvot ja kulttuuri eroavat toisistaan. (Vakkuri 2009, 176.)

Strategia voidaan nähdä myös eräänlaisena prosessina, joka läpäisee koko organisaation ja ohjaa sen kohti asetettuja tavoitteita. Strategisessa suunnitteluprosessissa voidaankin erottaa esimerkiksi askelmat, strateginen ajattelu, strategioiden kehittäminen, strateginen johtaminen ja strateginen arviointi. Strategisella ajattelulla (strategy thinking) tarkoitetaan pohdintaa organisaation tulevaisuudesta ja tulevaisuuteen liittyvistä tavoitteista. Strateginen ajattelu käynnistää organisaation ylimmän johdon vastuulla olevan strategiaprosessin. Strategisen ajattelun kohteena on organisaation tulevaisuus ja millaiseksi sen halutaan kehittyvän. (Harisalo 2008, 241.)

4.1.2 Organisaation tavoitteiden merkitys

Tavoitteet kertovat organisaatioiden olemassaolon tarkoituksen. Ne mahdollistavat organisaatiossa tehtyjen valintojen rationaalisuuden ja hyväksyttävyyden tarkastelun. Tämän lisäksi tavoitteet mahdollistavat organisaation toiminnan arvioinnin. (Etzioni 1970, 12.) Asetetut tavoitteet ovat kuitenkin usein ennemminkin toiveita kuin sellaisia tavoitteita, jotka organisaation on realistista saavuttaa (Etzioni 1970, 28). Organisaation jäsenille puolestaan tavoitteet ilmaisevat, millaisia odotuksia organisaatio heille asettaa, sekä kertoo, kuinka organisaation jäsenet voivat toimia odotusten mukaisesti (Rosen 1996, 29–30). Tällöin organisaatioon on mahdollista synnyttää yhteinen ymmärrys toiminnan tavoitteista.

Yhteinen ymmärrys puolestaan ilmentää organisaation tai sen jäsenten kyvykkyyttä suuntautua kohti tavoitteita. Silloin kun organisaation jäsenten ymmärrys on samansuuntainen, tavoitteisiin liittyvä informaatio ymmärretään samalla tavalla. Tämä parantaa organisaatio jäsenten sitoutumista, mikä puolestaan myötävaikuttaa heidän motivaatioonsa ja parantaa jäsenten välistä kommunikaatiota. Näin jaettu ymmärrys lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta ja edistää täten organisaation tehokkuutta. Edellä mainitun lisäksi organisaatiossa muodostuu parempi ymmärrys päätöksenteosta sekä realistisempia odotuksia sitä kohtaan. Jaetut merkitykset ja näkemykset ohjaavat organisaatiota sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin. (Hodgkinson & Sparrow 2002, 77–78; Hatch 2006, 335.) Ymmärrystä lisää myös se, että tavoitteet ovat mitattavia. Se auttaa yksilöitä arvioimaan omaa toimintaansa suhteessa tavoitteiden saavuttamiseen. Ponnisteluja vaativien tavoitteiden saavuttaminen luo yksilöille onnistumisen kokemuksia, jotka lisäävät työskentelymotivaatiota. Liian vaativat tai helpot tavoitteet puolestaan laskevat motivaatiota ponnistella tavoitteita kohti. (Harisalo 2008, 111–112.)

Toisinaan organisaation tavoitteiden asettelu ja tehokkuusvaatimukset voivat olla toissijaisia. Tällöin toiminnan tärkeimpänä päämääränä on mahdollistaa organisaation olemassaolo. (Scott 2008, 28.) Tällaista organisaation tarkastelunäkökulmaa voidaan kutsua säilytysmalliksi (Etzioni 1970, 31–32). Säilytysmallissa organisaation tavoitteet määritetään muilla tekijöillä kuin sellaisilla, jotka liittyvät välittömästi organisaation tehokkuuteen (Etzioni 1970, 29). Esimerkiksi pelastustoimessa sopimuspalokuntatoiminta on luonteeltaan toimintaa, jossa vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan säilyttäminen on tärkeämpää kuin toiminnalle asetut tavoitteet (Kuntsi, 2012, 80). Tällöin huomio kiinnittyy sellaisiin yhteistyömuotoihin ja vaikuttamiseen, joilla organisaatio turvaa toimintansa jatkuvuuden (Harisalo 2008, 19).

Organisaatiossa voi olla varsinaisten tavoitteiden rinnalla piilotavoitteita, jotka eivät välttämättä liity perustehtävään, jolloin ne heikentävät organisaation kykyä perustehtävän hoitamiseen (Harisalo 2008, 134). Toisaalta organisaatiossa tavoitteet voidaan ymmärtää myös tarkoituksellisesti väärin. Jos organisaatioiden toimintaa tarkastellaan poliittisen teorian näkökulmasta, lähtökohtana on valtasuhteiden epätasainen jakautuminen. Esiin nousevat esimerkiksi valtakysymykset ja eri tahojen intressit. Tällöin organisaatiossa on havaittavissa ilmiöitä, joissa eri ryhmät pyrkivät vaikuttamaan erilaisin motiivein, jotka kimpoavat sisäisistä arvoista ja näkemyksistä. Mikäli yksittäiset ryhmät saavat valtaa, syntyy organisaatiossa jännitteitä erilaisten ryhmittymien ja niiden tavoitteiden välille. Tällöin tavoitteita organisaatiossa määritellään organisaation sisäisistä motiiveista, arvoista ja vallan käyttäjien intresseistä. (Kanter & Summers 1987, 228.)

Choo (1996) toteaa tutkimuksessaan, että yksilön määrittäessä omaa asemaansa ja tehtävänsä organisaatiossa hän samalla määrittää ymmärrystään organisaatiosta. Jos organisaation jäsenet eivät ymmärrä tavoitteiden merkityksellisyyttä, he saattavat luoda merkityksiä omasta subjektiivisesta todellisuudestaan käsin. (Choo, 1996.) Tämän vuoksi yhteinen ymmärrys organisaation päätöksenteon tavoitteista on tärkeä. Muutoin voi käydä niin, että yksilöiden arvot ja arvostukset vaikuttavat organisaation toimintaan voimakkaammin kuin johdon pyrkimykset (Harisalo 2008, 19). Jos pelastustoimen kulttuuria tarkastellaan tulkinnallisen mielikuvan näkökulmasta, yksilöiden arvojen vaikutus organisaation toimintaan näkyy esimerkiksi siinä, että ryhmään kuulumisen kriteereinä korostuvat ensisijaisesti sopivuus ryhmän asettamiin normeihin ja vasta toissijaisena osaaminen tai toimintakelpoisuus pelastustehtävissä. (Mankkinen 2011, 219.)

Kuten edellä todettiin, organisaation tavoitteet kertovat organisaation jäsenille, mihin pitäisi pyrkiä. Toisaalta on hyvin mahdollista, että tavoitteet muodostuvat organisaatiossa yksilöiden tai ryhmien

motiiveista tai valtapyrkimyksistä. Tällöin ylhäältä päin luodut tavoitteet voivat olla myös toissijaisia organisaation jäsenille. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan merkityksellisuuden tärkeyttä, organisaation tavoitteisiin pyrkimisen kannalta.

4.1.3 Merkityksellisyys organisaatiossa

Organisaation visio, missio ja arvot viestivät organisaation olemassaolon tarkoitusta ja osoittavat suuntaa johon se pyrkii. Visiolla kuvataan sitä, mikä on organisaation olemassaolon pohjimmainen tarkoitus ja mihin se pyrkii. (Coulson-Thomas 1993, 241.) Visio perustuu organisaation arvoihin ja sen tulee olla sellainen, että tavoitteet ovat mahdollisia saavuttaa ja organisaatiossa on uskoa niiden saavuttamiseen (Kauppinen & Ogg 2016, 94). Johtajien aktiivinen viestintä sekä toiminta vision suuntaisesti kannustavat muita organisaation jäseniä toimimaan vision saavuttamiseksi (Bennis 1989, 39–41).

Missiolla puolestaan kuvataan, millä tavalla organisaatio pyrkii kohti visiota. Visio ja missio perustuvat ennen kaikkea johdon käsitysten perusteella tehtyihin valintoihin, eikä niitä välttämättä voida perustella dokumentoiduilla tosiasioilla. Tästä johtuen johdon ei ole kuitenkaan helppoa vakuuttaa tehtyjen valintojen tärkeyttä organisaation toiminnalle. Osoittamalla arvostusta organisaatiota kohtaan johto kykenee edistämään vision ja mission hyväksyntää organisaatiossa. (Harisalo 2008, 241.)

Merkityksellisuuden luomisessa Weick (1979) korostaa yksilöiden itsenäisyyttä ja yksilöiden välisiä suhteita organisaatiossa. Organisaation jäsenet tulkitsevat merkitykset aiemmista kokemuksistaan, joita he vertaavat nykyisyyteen. Merkityksellisuuden luomisen kannalta tärkeitä ovat sellaiset tavoitteet, jotka ovat ennustettavia, koska ne vakauttavat ympäristöään. Merkitykselliseksi koetaan sellainen tapahtuma, joka muistuttaa aiempaa tapahtumaa, minkä vuoksi organisaation tulisi pyrkiä luomaan ja tunnistamaan sellaisia tapahtumia. (Weick 1979.)

Organisaatiossa merkityksen luomiseen liittyy usein seuraavat neljä vaihetta: ekologinen muutos, hyväksyntä, valinta ja säilyttäminen. Merkityksen luominen alkaa, kun organisaatioympäristössä tapahtuu muutosta, joka aiheuttaa organisaation toimijoille muutoksia totuttuun toimintaan. Tästä seuraa ekologinen muutos, jossa organisaation toimijat pyrkivät muodostamaan merkityksen muutokselle. Yrittäessään ymmärtää muutosten merkitystä toimijat organisaatiossa voivat ryhtyä toimiin estääkseen tai kannattaakseen muutoksia. Muutos hyväksytään, mikäli sille muodostuu organisaatiossa ymmärrys. Valinnalla tarkoitetaan, että muutos hyväksytään organisaation

toimintaan, ja mikäli muutos osoittautuu toimivaksi, se vakiintuu organisaatiossa ja näin ollen se muodostuu merkitykselliseksi organisaation jäsenille. (Choo, 1996.)

4.1.4 Muutos organisaatiossa

Jokaisella organisaatiolla on olemassa omanlaisensa historian saatossa muotoutunut kulttuuri, joka tulisi huomioida organisaation johtamisessa. Erityisen tärkeää sen huomioon ottaminen on muutostilanteessa.

Boynen (2004) mukaan organisaation johtamista muutostilanteessa voidaan tarkastella neljästä näkökulmasta. Ensinnäkin muutosta voidaan nähdä tapahtuvan organisaation jäsenten sisäisistä motivaatiotekijöistä, ilman johdon vaikutusta muutokseen. Toiseksi johdon intressien mukaisen muutoksen voi saada aikaan luomalla mielikuvia organisaation muutostarpeista. Kolmanneksi muutos saattaa aiheutua organisaation ulkopuolelta, jolloin esimerkiksi asiakkaiden vaatimukset palvelutuotantoa kohtaan muuttuvat. Muutos voidaan saada aikaan myös pakottamalla eli johtamalla organisaatiota tarkoituksella tiettyyn suuntaan. (Boyne 2004.) Autoritäärisessä johtamiskulttuurissa, jossa johto määrittää ylhäältä käsin yksipuolisesti muutoksen sisällön ja ajankohdan, muutoksen aikaansaaminen on vaikeampaa kuin tilanteessa, jossa organisaation jäsenet pääsevät osallistumaan muutokseen. Tällöin organisaation jäsenille syntyy yhteinen ymmärrys muutoksesta ja sen tarpeellisuudesta. Johtamistavan tai -keinon tulisi olla organisaatiokulttuuriin sopiva, jotta ylipäänsä voidaan tavoitella organisaatiolle asetettuja tavoitteita. (Denhardt 1993.)

Organisaation muutoksen aikaansaamiseksi on tärkeää saada sen jäsenet sitoutumaan muutokseen. Muutoksen perusedellytys on yhteisymmärryksen luominen, jonka perusedellytys puolestaan on avoin viestintä. Käytännössä ylhäältä johdetun uudistuksen mahdollisuudet sitouttaa organisaation jäsenet muutokseen on usein heikkoa, koska johdolla on erilainen käsitys organisaation tavoitteista kuin sen jäsenillä. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa organisaation uudistuminen on hidasta ja aiottujen muutosten vaikutus organisaation toimintaan vähäistä. Sen sijaan alhaalta johdettu uudistus, jolla tarkoitetaan jaettua vastuuta muutoksien aikaansaamiseksi, on mahdollinen sellaisissa organisaatiokulttuureissa, joissa päätökset kyetään tekemään neuvottelemalla. Muutostilanteissa on tärkeää, että koko johto sitoutuu muutokseen. Muutoin organisaation jäsenille välittyy epäselviä ja ristiriitaisia tavoitteita, mikä johtaa helposti muutoksen vastustamiseen. (Beer 1980: 54–56.)

Muutostilanteessa tulisi tiedostaa, että muutoksessa johdetaan asioiden sijaan yksilöitä, mikä tarkoittaa, ettei muutos välttämättä etene suunnitellusti kohti tavoitetta (McLoughlin & Cornford 2006: 197). Muutoksen johtaminen pakotetusti liittyy sellaisiin tilanteisiin, joissa muutos on

välttämätön, mutta organisaation jäsenet eivät hyväksy muutosta. Vastoin organisaation ymmärrystä toteutettuun muutokseen liittyy muutosvastarintaa ja konfliktiriski, minkä vuoksi muutoksessa on kiinnitettävä huomiota muutosjohtamisen periaatteisiin. Muutoksen onnistumisen perusedellytys on johdon tuki muutokselle ja riittävä legitimiteetti muutoksen toteuttajalle. (Ansoff, 1984.) Muutoksessa yksilöillä on erilaisia tavoitteita, jotka eivät välttämättä vastaa päätöksentekijöiden odotuksia, mikä tekee muutoksen johtamisesta haasteellista (Juppo 2011).

4.2 Päätöksentekijä yksilönä ja organisaation jäsenenä

Yleisenä lähtökohtana organisaation päätöksenteossa on, että aluksi kartoitetaan erilaiset toimintavaihtoehdot ja niiden seuraukset organisaation toiminnalle. Seuraavaksi arvioidaan vaihtoehtoja keskenään ja valitaan asetettujen tavoitteiden näkökulmasta sopivin vaihtoehto. (Simon 1957: 67–68, 73.) Ideaalimaailmassa järkevä päätös tehtäisiin rationaalisesti kartoittaen käytettävissä olevat vaihtoehdot perusteellisesti, käyttäen luotettavia tietoja päätösten vaikutuksista ja johdonmukaisia kriteerejä tulosten arvioimiseksi. Todellisessa maailmassa kuitenkin perusteellinen tiedonkeruu ja tietojen arviointi ovat epärealistisia. (Choo, 1996.) Seuraavaksi käsitellään hierarkkisen organisaation päätöksentekoa, jonka keskiössä ovat siinä toimivat yksilöt.

4.2.1 Yksilön päätöksentekokyky

Vaikka päätöksenteossa on kyse organisaation toiminnasta, päätöksentekijöinä toimivat yleensä organisaatiota johtavat yksilöt. Turnerin (1991) mukaan johtajuus voidaan nähdä kahdella tapaa. Ensinnäkin johtajat ovat sellaisia ryhmän jäseniä, joilla on valtaa muita enemmän. He tekevät usein aloitteita ja ovat keskeisessä asemassa verrattuna muuhun ryhmään, koska johtavat ryhmää tavoitteita kohti. Toiseksi johtaminen voidaan nähdä ryhmän palvelemisena, jonka tarkoituksena on mahdollistaa organisaation tavoitteen mukainen toiminta. Johtajuuden lähtökohtana on, että johtaja tunnistaa, millaista johtamista milloinkin tarvitaan ja kykenee mukauttamaan johtamistaan tarpeen mukaisesti. (Turner 1991, 132–135.) Kyse on siis päätösten tekemisestä.

Simonin (1979) päätöksentekoteorian mukaan yksilöt tekevät päätöksiä joko rutiininomaisesti tai harkiten. Organisaatioon liittyviä rutiinipäätöksiä yksilöt tekevät silloin, kun he kokevat hallitsevansa käsiteltävän asian. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi sellaiset, jotka perustuvat aiempiin päätöksiin, jolloin yksilön ei tarvitse pohtia uutta ratkaisua. Harkittuja päätöksiä yksilöt puolestaan tekevät tilanteissa, joissa päätöksenteko vaatii vaihtoehtojen punnitsemista ennen lopullista päätöstä. Harkiten tehdyt päätökset ovat usein ainutkertaisia jolloin niistä ei ole kokemuksia. (Simon 1979: 46–

47, 137–143; Simon 1997: 199.) Yksilön päätöksentekoon vaikuttaa myös organisaation tavoitteisiin sitoutuminen (Simon 1997: 199). Sitoutumiseen vaikuttaa sekä ulkoisia että sisäisiä tekijöitä. Ulkoisia tekijöitä ovat tavoitteiden asettaminen ylhäältä päin ja niiden saavutettavuus. Sisäisiin tekijöihin kuuluvat päätöksentekijän henkilökohtaiset mieltymykset ja arvot. (Guseh 2003: 317.) Päätöksentekijään siis vaikuttavat sisäiset arvostukset, joihin puolestaan heijastuvat yksilön koulutus, kokemus ja ymmärrys yhteisistä tavoitteista (March & Simon 1993).

Yksilön kykyyn tehdä päätöksiä vaikuttaa myös samaistuminen organisaatioon. Samaistumisella organisaatioon on positiivisia vaikutuksia, sillä se parantaa yksilön sitoutumista organisaation arvoihin. Mikäli yksilön arvot vastaavat organisaation edustamia arvoja ja hänen yhteytensä organisaation on näkyvää, vaikuttaa se positiivisella tavalla samaistumiseen. (Dutton, Dukerich & Harquail, 1994.) Toisaalta, jos yksilön arvopohja on ristiriidassa organisaation arvopohjan kanssa, se voi johtaa organisaation kritisointiin ja vieraantumiseen organisaatiosta. Organisaatioon samaistuminen puolestaan voi vaikuttaa siten, että oman maineen menettämisen pelossa päätöksentekijä välttää sellaisia päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa organisaation arvojen kanssa. (Elsbash & Bhattacharya, 2001, 393–413.) Mitä voimakkaammin yksilö on samaistunut organisaatioon, sitä tunneperäisemmin hän siihen suhtautuu. Hän saattaa kokea esimerkiksi organisaation saavutuksen henkilökohtaisena saavutuksena tai toisaalta organisaation arvostelun kritiikkinä itseään kohtaan. Tämä on tärkeä huomioda päätöksenteossa, sillä mitä enemmän yksilöt voivat määrittävät itse rooliaan organisaatiossa, sitä suurempi rooli emootioperäisellä suhtautumisella organisaation päätöksentekoa kohtaan on. (Ashforth & Humphrey 1993.)

Edellisen perusteella on pääteltävissä, että yksilöiden vaikutus päätöksentekoon ja sen rationaalisuuteen on merkittävä. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan laajemmin nimenomaan päätöksenteon rationaalisuutta ja siihen liittyviä rajoitteita.

4.2.2 Päätöksenteon rationaalisuus

Koska päätöksenteko ei ole yksinkertaista, niinpä Simon (1976) esittää teoriassaan, että organisaatioiden päätöksentekoa rajoittaa rajatun rationaalisuuden periaate. Tällä tarkoitetaan, että ihmisen kyky muotoilla ja ratkaista ongelmia on rajallinen suhteessa reaalimaailman monimutkaisiin ongelmiin. Organisaation pyrkimyksiä kohti suurempia tavoitteita rajoittaa siis yksilöiden kyky järkevään toimintaan. (Simon, 1976, 240–241.)

Päätöksenteosta voidaan erottaa sisällöllinen ja välineellinen näkökulma (Gortner, Mahler & Nicholson 1989, 67). Sisällöllisellä rationaalisuudella päätöksenteossa tarkoitetaan tilanteita, joissa organisaation toimintaan liittyviä tavoitteita määritellään päätöksentekijän henkilökohtaisen arvomaailman perusteella. Tällöin tavoitteiden asettaminen koko organisaatiolle ei ole kuitenkaan yksikertaista, sillä valitut tavoitteet saattavat olla muille organisaation jäsenille joko liian vaativia tai vaihtoehtoisesti liian vaatimattomia. Lisäksi tavoitteet saattavat olla sellaisia, etteivät ne sovellu organisaation toimintaan. Välineellisellä rationaalisuudella puolestaan tarkoitetaan päätöksentekotilanteissa sitä, että organisaatio perustaa päätöksensä ja niiden perustelut tutkittuun tietoon. Pelkästään tutkittuun tietoon perustuvassa päätöksenteossa riskinä on kuitenkin, että tieto on ristiriidassa organisaation arvojen kanssa. (Rein 1976, 39–40.) Rationaalinen toiminta voidaan nähdä myös kurinalaisena sääntöjen ja ohjeiden noudattamisena, joka edellyttää toimijoiden yhteistä arvoperustaa organisaatiossa. Rationaalinen toiminta ei ole inhimillisesti yksikertaista, mutta siitä huolimatta organisaatioiden tulisi pyrkiä toiminnassaan rationaalisuuteen. (Harisalo 2008, 21–22.)

Yksilöiden mahdollisuutta järkevään päätöksentekoon rajoittavat tekijät voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Päätöksentekoon vaikuttavat ensinnäkin yksilön ominaisuudet ja tottumukset, jotka voivat asettaa rajoituksia rationaaliselle päätöksenteolle. Toinen päätöksentekoon vaikuttava tekijä on olemassa oleva tieto ja sen saatavuus. Kolmantena vaikuttavana tekijänä ovat yksilöiden arvot tai käsitykset, jotka voivat poiketa organisaation tavoitteista. Edellä mainittujen lisäksi toimintaympäristö vaikuttaa merkittävästi yksilön kykyyn tehdä päätöksiä. Tämän vuoksi voidaankin ajatella, että johtamisen tehtävänä on järjestää ympäristö sellaiseksi, että yksilö kykenee tekemään päätöksiä mahdollisimman rationaalisesti. (Simon, 1976. 240–241.)

Rajoittunut rationaalisuus aiheutuu kompleksisesta toimintaympäristöstä, jossa organisaation päätöksentekijät toimivat. Yksilöiden havainnointikyky sekä kyky käsitellä tietoa ovat rajalliset, joten heillä ei ole mahdollisuutta arvioida kaikkia vaihtoehtoja tai ratkaisuja. Tällöin päätöksiä joudutaan tekemään epävarmuuden keskellä. Ratkaisuksi ongelmiin päätöksentekijät muodostavat sellaisia vaihtoehtoja, joiden kokevat sopivan parhaiten henkilökohtaiseen tai organisaation tavoitteeseen. Tehtyjä ratkaisuja pidetään oikeina tilanteissa, joissa päätöksentekijä kokee, että keinot asetetun tavoitteen saavuttamiseksi toimivat. (Ahonen 1989: 19–21.)

Simon (1957) tarkastelee päätöksenteon rationaalisuutta viiden käsitteen avulla. Käsitteellä *osittain työstetyt ongelmat* (factored problems) hän viittaa niin monimutkaisiin ongelmiin, että päättäjät eivät kykene käsittämään ja ymmärtämään niitä kaikilta osin. Tällöin he jakavat ongelman osaongelmiksi,

joista päätöksenteko kohdistuu heidän näkökulmastaan ainoastaan tärkeimpiin ongelmiin. Toisinaan päätöksenteossa taas pyritään *tydyttävän* (satisfying) ratkaisun etsimiseen, jolloin päättäjät eivät useinkaan pyri saamaan aikaan mahdollisimman täydellistä ja kattavaa ratkaisua ongelmaan, vaan etsivät riittävän hyviä ja toimivia ratkaisuja. Joissain tilanteissa päätöksentekijät pyrkivät ratkaisemaan ongelmat mahdollisimman helposti, jolloin tavoitteena on *etsiä* (search) ratkaisu aiemmin tehdyistä ratkaisuista. Uusia ratkaisuja etsitään vasta pakon edessä. Lisäksi ratkaisuvaihtoehtoja tarkastellaan pikemmin reaktiivisesti kuin proaktiivisesti, jolloin ongelman lähtökohta jää usein selvittämättä. (Simon 1957.)

Usein päätöksentekijät myös pyrkivät *välttämään epävarmuutta* (uncertainty avoidance) päätöksenteossaan. Käytännössä päätöksentekijät pyrkivät ratkaisemaan ongelmia siten, että päätöksen aikaansaaminen ei aiheuta työmäärän lisääntymistä, kuten esimerkiksi uusien tietojen ja taitojen opettelemista. Tämä johtaa lopulta tilanteeseen, jossa organisaatiot kehittymisen sijaan pyrkivät säilyttämään mieluummin perinteisen tavan toimia. Päätöksenteossa voidaan myös nojata erilaisiin sääntöihin, ohjeisiin, ennakkotapauksiin ja hyväksi havaittuihin käytäntöihin eli tietynlaiseen *toimintaohjelmien varantoon* (repertoires). Tämä vähentää uuden tiedon tarvetta ja tarjoaa mahdollisuuden passiiviseen päätöksentekoon, jolloin päättäjien ei tarvitse pohtia ongelman perussyitä tai ratkaisua siihen. (Simon 1957.)

Cyert ja Mach (1963) puolestaan lähestyvät päätöksenteon rationaalisuutta neljän käsitteen kautta. *Ongelmien näennäisratkaisemisesta* (quasi-resolution of conflict) on kyse silloin, kun ongelmat ovat niin monimutkaisia ja monitahoisia, ettei niihin ole olemassa tehokkaita ja yksinkertaisia ratkaisuja. Tällöin päätöksentekijä keskittyy vain joidenkin yksittäisten ongelmien hoitamiseen, millä ei kuitenkaan kyetä poistamaan ongelman aiheuttajaa. Päätöksentekijät voivat myös pyrkiä *välttämään epävarmuutta* (uncertainty avoidance) ja siirtää päätöksentekoa siihen asti, että se on välttämätöntä. Ongelmien ratkaisussa päätöksentekijä ei pyri pohtimaan ongelman syytä, koska ratkaisu pyritään löytämään aiemmista kokemuksista. Organisaatioille on niin ikään luonnollista tietynlainen *ongelmaoperusteinen etsintä* (problemistic search). Päätöksentekijät toimivat reaktiivisesti eli ratkaisevat ongelmia vasta niiden ilmaannuttua, eikä organisaatioilla siis ole sisäistä pyrkimystä proaktiiviseksi toimijaksi. Toisaalta *organisaatiossa* kuitenkin tapahtuu jatkuvasti *oppimista* (organizational learning), mikä puolestaan valmistaa organisaatiota sopeutumaan alati muuttuvaan toimintaympäristöön. (Cyert ja March, 1963, 63.)

Koska edellä esitelty luokittelut tarkastelevat samaa ilmiötä, niissä on luonnollisesti paljon yhtäläisyyksiä ja osa käsitteistä on tulkittavissa päällekkäisiksi. Niiden pohjalta päätöksenteon rationaalisuutta voisi tarkastella seitsemän eri periaatteen kautta. Ne on esitetty seuraavassa taulukossa 1.

Taulukko 1. Päätöksenteon rationaalisuuteen liittyviä periaatteita Simonia (1957) sekä Cyertiä ja Marchia (1963) mukailleen.

prioriteetti-periaate	valikointi-periaate	helppous-periaate	reaktiivisuus-periaate	säilyttämisen periaate	sopeutumisen periaate	normi-periaate
Keskitytään tärkeimpiin, akuutteihin ongelmiin	Keskitytään yksittäisiin osaongelmiin, ei kokonaisratkaisuun	Pyritään mahdollisimman helppoon ja tuttuun ratkaisuun	Ratkaistaan ongelma vasta kun se on edessä	Ratkaistaan ongelmat niin, ettei se lisää työmäärää	Organisaatiossa opitaan ympäristön muuttuessa	Ratkaistaan ongelmat aiempien käytäntöjen mukaisesti
S: osittain työstetyt C&M: näennäisratkaisu	S: tyydyttävä ratkaisu C&M: epävarmuuden välttäminen	S: etsintä	C&M: ongelma-perusteinen etsintä	S: epävarmuuden välttäminen	C&M: organisaation oppiminen	S: toiminta-ohjelmien varanto

S = Simon: C&M = Cyert & March

Taulukossa 1 esitetyn prioriteettiperiaatteen mukaan päätöksenteossa on olennaista keskittyä ratkaisemaan vain tärkeimmäksi koetut ongelmat. Valikointiperiaatteessa puolestaan korostuu se, että ongelmien ratkaisussa keskitytään yksittäisten oireiden ratkaisuun sen sijaan, että pyritäisiin ratkaisemaan ongelman perussy. Helppousperiaate on kyseessä silloin, kun päätöksenteossa pyritään löytämään ratkaisu, joka on toiminut aiemmin. Toisin sanoen vältetään uusien ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä. Reaktiivisuusperiaatteen mukaan päätöksenteossa keskitytään ratkaisemaan ongelmia vasta niiden ilmaannuttua. Säilyttämisperiaatteen mukaan toimittaessa taas pyritään löytämään sellainen ratkaisu, joka ei lisää työmäärää. Sopeutumisen periaate viittaa päätöksenteossa oletukseen, että organisaatio mukautuu toimintaympäristöönsä, kun taas normiperiaatteen mukaan päätöksenteossa tukeudutaan sääntöihin ja olemassa oleviin käytäntöihin. Rationaalisen päätöksenteon voidaan nähdä kiteytyvän edellä mainittuun seitsemään periaatteeseen. Näitä päätöksenteon rationaalisuuteen liittyviä käsitteitä hyödynnetään soveltuvin osin tämän tutkimuksen aineiston analyysissä, jossa arvioidaan pelastustoimen strategista päätöksentekoa. Seuraavassa luvussa vaihdetaan tarkastelunäkökulma yksilöstä yhteisöön ja käsitellään sellaisia julkisen organisaation piirteitä, jotka tavalla tai toisella vaikuttavat päätöksentekoon.

4.2.3 Hierarkkisen organisaation piirteitä

Julkisille organisaatioille on tyypillistä, että niissä johto määrittelee tulkitsemiensa tietojen perusteella ongelmat ja pyrkii kehittämään ratkaisut niihin. Usein päätökset ovat yksipuolisia ja vain muutamat ylimmät tahot organisaatiossa osallistuvat päätöksentekoon. Työntekijän vaikutusmahdollisuus rajoittuu lainsäädännön mukaisiin yhteistoimintamuotoihin ja -neuvotteluihin. Tällaista johtamismallia kutsutaan tayloristis-byrokraattiseksi. Kun näin johdetussa organisaatiossa pyritään muutokseen, se tehdään yleensä nopeasti ja organisaation jäsenten oletetaan sitoutuvan muutokseen, omasta tahdostaan riippumatta. (Beer 1980.) Tällainen johtaminen ja päätöksenteko voi olla palvelun tuottamisen näkökulmasta tehokasta, mutta työntekijöiden näkökulmasta tarkasteltuna ei välttämättä miellyttävää (Lehtopuu, Perttula & Syväjärvi 2012).

Päätöksenteon vaikutusmahdollisuudet organisaation toimintaan riippuvat siitä, onko kyseessä keskitetty vai hajautettu päätöksenteko. Hierarkkisessa organisaatiossa, kuten pelastustoimessa, päätösvalta on yleensä keskitetty organisaation johdolle. Päätöksenteon hajauttaminen puolestaan tarkoittaa, että organisaation muillakin jäsenillä on mahdollisuus olla mukana päätöksenteossa. Päätöksenteon hajauttaminen liittyy usein monimutkaisiin ja monitahoisiin ongelmiin, joissa organisaation johdon ymmärrys tai osaaminen ei yksinään ole riittävä laajaan ongelmaan nähden. Tällaisessa tilanteessa päätöksenteko on usein epämuodollisempaa, joten organisaatiossa toimivilla yksilöillä on mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin. Tämän on todettu parantavan työtyytyväisyyttä, sitoutumista sekä yhteistä ymmärrystä organisaation tavoitteista. Päätöksenteon hajauttaminen voi kuitenkin vaatia tehtävien ja tavoitteiden selkiyttämistä, mikä toisaalta lisää organisaation muodollisuutta. Päätöksenteon keskittäminen puolestaan etäännyttää organisaation jäsenet päätöksenteosta, jolloin se vahvistaa organisaation jäsenten kokemusta siitä, että he eivät voi vaikuttaa päätöksentekoon. Samanaikaisesti se myös entisestään vahvistaa organisaation muodollisuutta. Keskittäminen mahdollistaa esimerkiksi muutostilanteissa nopean päätöksenteon, mutta samalla se myös lisää virheellisten ratkaisujen riskiä organisaation toiminnan kannalta. (Hatch 2006, 114.)

Kun organisaatiossa pyritään ylhäältäpäin yksipuolisesti johdettuun muutokseen, se ei useinkaan saa aikaan johdon tavoitteiden mukaista toimintaa. Koska jäsenille ei tällöin välttämättä synny mielikuvaa muutoksen tarpeellisuudesta, on sitoutuminen muutokseen yleensä heikkoa. Organisaation jäsenten osallistaminen päätöksiin, jotka aiheuttavat muutoksia, on tavoitteen mukaisen toiminnan edellytys. (Farnham ym. 2003.) Organisaation toiminnan kehittämiseksi on siis eduksi hajautettu päätöksenteko (Burnes 2004).

Organisaatiota voidaan johtaa myös alhaalta, jolloin toiminnan tavoitteet eivät tule pelkästään ylhäältä ja vastuu päätöksistä on yksilöillä tai ryhmillä. Alhaalta päin johdetun organisaation hyvänä puolena voidaan tunnistaa henkilöstön korkea sitoutuminen. Toisena positiivisena tekijänä voidaan pitää jaettua vastuuta, jolloin organisaation kaikilla tasoilla on mahdollisuus tunnistaa organisaation toimintaan liittyviä ongelmia ja kehittää niihin ratkaisuja. (Beer 1980: 54–56.) Vaikka pelastustoimi on hierarkkinen organisaatio, voidaan senkin toiminnassa nähdä alhaalta käsin tapahtuvaa johtamista. Se ilmenee esimerkiksi työyhteisöjen autonomiapyrkimyksissä tai toiminnoissa, joilla organisaation jäsenille mahdollistetaan osallistuminen palvelutehtävään liittyvien tekniikoiden kehittämiseen (ks. Mankkinen, 2011). Kuten aiemmin (luvussa 2.5) todettiin, pelastustoimen asiakkaila ei useinkaan ole kykyä arvioida palvelun laatua ja antaa toimintaa ohjaavaa palautetta. Tämän vuoksi organisaation alhaalta tapahtuvassa johtamisessa kenties korostuvat sisäisistä arvostuksista nousevat tavoitteet.

Käsitteellä muodollisuus viitataan siihen, että erilaiset säännöt ja määräykset ohjaavat organisaation toimintaa (Hughes, Ginnett & Curphy 1999, 448–449). Organisaation muodollisuuden taso riippuu sen tehtävästä; esimerkiksi turvallisuusorganisaatiot ovat hyvin muodollisia, kun taas kulttuurin parissa toimivat organisaatiot ovat yleensä vähemmän muodollisia. Liiallisesta muodollisuudesta voi tulla rasite organisaatiossa, jos se näyttäytyy joustamattomuutena päätöksenteossa. (Harisalo 2008, 23.) Julkisissa organisaatioissa päätöksentekoon vaikuttavat myös muun muassa toimintaa rajoittavat työehtoihin liittyvät sopimukset, joissa työntekijöiden motiivina on säilyttää saavutetut edut.

Sääntöjen tarkoituksena on määritellä organisaation jäsenten rooleja ja käyttäytymistä niin, että organisaation toiminta olisi mahdollisimman tasapuolista ja riippumatonta siitä, kuka tehtävää suorittaa. Lisäksi säännöillä pyritään vahvistamaan organisaation jäsenten rationaalista toimintaa ja tehokkuutta. (Etzioni 1970, 157.) Säännöillä voi kuitenkin yksilön kannalta olla myös negatiivisia vaikutuksia. Näin ollen sääntöjen noudattaminen ei ole itsestään selvää, koska yksilöt ymmärtävät niitä omista lähtökohdistaan ja ne voivat olla vastoin yksilöiden arvoperustaa. Toisaalta liian tiukasti laaditut säännöt vähentävät organisaation joustavuutta ja oma-aloitteista kehittämistä, vaikka se järkevöittäisi organisaation toimintaa. Päätöksentekijän kannalta sääntöjen muuttaminen ei aina ole helppoa, koska se voi edellyttää sääntöjen suomasta vallasta luopumista. (Harisalo 2008, 135.)

Organisaatioissa, joissa jäsenten tehtävät on rajattu tarkoin, on tyypillistä, että jäsenille syntyy motivaatio määritellä omien tehtävien oikeudet ja velvollisuudet tarkasti. Tällöin organisaation jäsenet eivät useinkaan halua aktiivisesti uusia tehtäviä, ja jos niitä tarjotaan, kynnys vedota osaamisen puutteeseen on matala, vaikka heillä olisi tehtävään tarvittava osaaminen. (Crozier 1973,

185.) Tällaisessa kulttuurissa on mahdollista, että organisaation olosuhteet saavat aikaan yksilöissä tehottomuutta, haluttomuutta ja voimattomuutta (Harisalo 2008, 135), mikä osaltaan vaikuttaa päätöksentekoon.

Edellisissä kappaleissa käsiteltyjen organisaatiopiirteiden lisäksi myös organisaation koko vaikuttaa sen toimintaan. Organisaation kasvaessa on ensinnäkin tyypillistä, että johtajat alkavat kiinnittää yhä enemmän resursseja organisaation sisäisistä tekijöistä nouseviin arvostuksiin. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa organisaation käsitys alkuperäisestä tehtävänkuvasta hämärtyy, jolloin huomio siirtyy muuhun kuin perustehtävään. (McGregor 2006, 187.) Organisaation kasvaessa ja muuttuessa monitahoiseksi on myös uhkana, että työntekijät passivoituvat ja alkavat toimia kaavamaisemmin, mikä aiheuttaa tehottomuutta (Merton 1940; Harisalo 2008, 136). Crozierin (1973, 193) mukaan tehottomuutta aiheuttaa organisaatioon syntyvä niin sanottu pahan kehä, johon vaikuttaa kolme tekijää. Ensinnäkin oletusarvona on, että organisaation jäsenet toimivat kulttuurissa sääntöjen mukaisesti, huolimatta siitä, kuinka rationaalisia päätökset ovat. Toiseksi organisaation jäsenten tarkasti määritellyt tehtävät rajaavat organisaation jäsenten motivaatiota osallistua ja kehittää vastuulleen kuuluvia tehtäviä, vaikka se hyödyttäisi organisaatiota. Kolmanneksi organisaation jäsenet samaistuvat oman toimintaympäristönsä omaksumiin normeihin ja käyttämismalleihin, vaikka ne eivät olisi kokonaisuuden kannalta rationaalisia. (Crozier 1973, 187–192). Jos päätöksentekijätkin ovat sisällä tässä niin sanotussa pahan kehässä, heidän voi olla vaikeaa tehdä organisaation toiminnan kannalta rationaalisia päätöksiä.

Hierarkkisessa organisaatiossa saattaa olla uhkana myös niin sanotun pahan emergenssin (emergence of evil) muodostuminen. Käsitteellä emergenssi viitataan ilmiöön, jossa organisaatioon jäsenten vuorovaikutuksen tuloksena syntyy uusia rakenteita, ominaisuuksia tai prosesseja kuin itsestään ilman, että kyetään tunnistamaan muutoksen aiheuttajaa (Vartiainen ym. 2013). Pahan emergenssistä puhutaan silloin, kun tällainen toiminta organisaatiossa aiheuttaa haitallisia vaikutuksia (Bella 2006). Seurauksena saattaa olla tilanne, jossa organisaation jäsenten toiminta perustuu ympäristön luomaan kulttuuriin. Tällöin yksittäisen jäsenen syylistäminen ei välttämättä korjaa tilannetta, koska sillä saattaa olla negatiivisia vaikutuksia organisaatioon. (Bella, King & Kailin 2003.) Toisaalta organisaation johto saattaa myös hyväksyä ongelmia aikaansaavan toiminnan (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 244). Keskeinen ratkaisu pahan emergenssistä aiheutuviin ongelmiin on yhteistyö ja organisaation jäsenten osallistaminen. Näin laajennetaan näkökulmia ja lisätään ymmärrystä päätöksistä, jolloin muutostarve nähdään organisaatiossa merkityksellisenä. Sellaisille organisaation jäsenille, jotka haluavat vaikuttaa päätöksiin, tulisi myös tarjota mahdollisuus tuoda aktiivisesti omia näkökulmiaan keskusteluihin (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 242–244).

Pelastustoimen organisaatiolle on myös tyypillistä voimakas kollektiivinen identiteetti, joka lähtökohtaisesti muodostuu kulloinkin työyhteisöön kuuluvan henkilöstön toiminnasta. Identiteetti mukautuu organisaation jäsenten välisissä keskusteluissa, väittelyissä ja kamppailuissa. (Holland ym. 1998; Mankkinen 2011.) Brewerin ja Gardnerin (1996) mukaan vahvalla kollektiivisuudella on ennen kaikkea positiivinen vaikutus organisaation toiminnalle: mikäli organisaation kollektiivinen identiteetti vahvistuu, hyödyttää se organisaatiota, koska sen jäsenet saattavat asettaa ryhmän edun kaiken muun edelle. Toisaalta vahvaan kollektiivisuuteen sisältyy mukaan johtamisen kannalta myös negatiivisia puolia. Ryhmän johtaminen saattaa olla haasteellista ensinnäkin siitä syystä, että ryhmän sisäiset arvostukset ja tavoitteet ovat ristiriidassa ulkopuolelta asetettujen tavoitteiden kanssa. Tähän taas voi nähdä liittyvän sen havainnon, että tilanteessa, jossa ryhmien kollektiiviset identiteetit ovat voimakkaita, voimistuu myös ulkopuolisten ryhmien arviointi suhteessa omaan ryhmään. (Brewer & Gardner, 1996.) Huomionarvoinen on myös Kaunismaan (1997) tutkimuksen havainto, jonka mukaan kollektiiviseen identiteettiin liittyy kuvitteellista ja seipitteellistä luonnetta. Näin ollen identiteettiä muodostetaan osittain mielikuvituksen varaan (Kaunismaa 1997, 222–224).

Edellä käsitelty kollektiivinen identiteetti on yhteydessä siihen organisaatioiden ominaisuuteen, että niiden sisälle pyrkii muodostumaan epävirallisia ryhmiä. Näitä voidaan kutsua epäviralliseksi organisaatioksi (informal organization), epäviralliseksi ryhmäksi (informal groups) tai pienryhmiksi (small groups). Organisaatioiden epävirallisilla ryhmillä on Bandardin (1968) mukaan kolme keskeistä tehtävää. Ensinnäkin ne aktivoivat tiedonkulkua organisaation eri tasojen välillä, mikä auttaa ymmärtämään muiden toimijoiden tarkoituksperiä. Toiseksi ne parantavat organisaatiossa yhteisöllisyyttä, motivoitumista ja eri osapuolten kunnioitusta. Kolmanneksi ne saavat aikaan myönteisiä arvoja kuten luottamusta ja kohteliaisuutta toisia kohtaan. (Barnard 1968.) Epäviralliset ryhmät mahdollistavat organisaatiolle merkittävän pääoman, jota on mahdollista hyödyntää muutostilanteissa. Mikäli näiden ryhmien tavoitteet eivät kohtaa organisaation tavoitteita, saattaa ryhmien toiminta kuitenkin suuntautua mahdollisten muutosten vastustamiseen. (Selznick 1969, 197.) Epävirallisilla ryhmillä on vaikutusvaltaa, ja ne kykenevät tehokkaasti hankaloittamaan esimerkiksi johdon asettamien tavoitteiden toimeenpanoa. Ryhmien käytös näyttäytyy johdolle usein epätoivottuna toimintana tai vaikutuksina. Tämän vuoksi olisikin tärkeää pyrkiä ymmärtämään näiden ryhmien motiiveja ja syitä niiden käyttäytymiseen. (Harisalo 2008, 116.)

4.2.4 Yhteenveto

Tässä luvussa tarkasteltiin päätöksentekoa yksittäisen päätöksentekijän ja toisaalta organisaation toiminnan näkökulmasta. Päätöksentekijän ymmärrys organisaation toiminnan päämääristä vaikuttaa esimerkiksi päätöksenteon rationaalisuuteen. Toisaalta päätöksenteon vaikuttavuuden kannalta merkityksellistä on organisaation muiden jäsenten ymmärrys yhteisistä päämääristä. Jos päätöksiä ei koeta merkityksellisiksi, organisaation jäsenet eivät sitoudu niihin eivätkä kanna vastuuta organisaation toiminnasta. Päätöksentekijöiden samaistumisella organisaatioon ja sen kollektiiviseen identiteettiin voi olla positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia, riippuen siitä miten päätökset sopivat organisaation arvopohjaan. Samaistumisen tarve voi estää myös päätöksentekijää uudistamasta organisaatiota tai tekemästä sellaisia päätöksiä, joiden hän kokee vahingoittavan omaa julkikuvaa.

Hierarkkisen organisaation ominaispiirteisiin kuuluu, että organisaation jäsenet oma-aloitteisuuden sijaan odottavat ohjeita ylhäältä. Toisaalta muutokset organisaatiossa koetaan sekavina. Suurille organisaatioille on lisäksi tyypillistä, että niiden huomio kiinnittyy muuhun kuin perustehtävään, jonka rinnalle usein kehittyä piilotavoitteita. Suuret organisaatiot ovat myös taipuvaisia kaavamaiseen käyttäytymiseen ja organisaation jäsenten vastuullisuuden vähenemiseen. Edellisestä voi siis päätellä, että päätöksenteon keskittäminen etäännyttää organisaatiota ja toisaalta hajauttaminen vaatii organisaation tavoitteiden selkiyttämistä.

Päätöksentekoon vaikuttaa myös se, että organisaatioissa muodostuu usein epävirallisia ryhmiä, jotka voivat parhaimmillaan lisätä organisaation ymmärrystä päätöksentekoa kohtaan mutta pahimmillaan hankaloittaa päätösten toimeenpanoa, erityisesti tilanteissa, joissa esimiehiä on mukana epävirallisissa ryhmissä. Päätöksenteon kannalta on myös hyvä tiedostaa, että organisaatioissa, joissa työtehtäviin suhtaudutaan tunnepohjaisesti, jotkut organisaation jäsenet saattavat myös kokea organisaation identiteetin kanssa ristiriitaiset päätökset henkilökohtaisina loukkauksina.

Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan teoreettisesta näkökulmasta tietoa ja sen merkitystä päätöksenteolle.

4.3 Tiedon merkitys päätöksenteossa

Simonin (1978) mukaan tietoa tarvitaan ensinnäkin päätöksentekotilanteessa ongelman tunnistamiseen, toiseksi erilaisten toimintamallien tunnistamiseen ja kolmanneksi sopivan toimintamallin valintaan. Mikäli tieto, johon päätös perustuu, osoittautuu ajan kuluessa hyväksi, voidaan päätöstä pitää onnistuneena. Tieto näyttäytyy organisaatiossa kykynä toimia (Sveiby 1997; Demarest 1997) ja keinona lisätä arvoa (Grant 1996). Simonin (1978) mukaan päätöksenteko organisaatiossa ei ole pelkästään tietoon perustuvaa toimintaa, sillä päätöksiin vaikuttavat myös päätöksentekijän intuitio, tunteet ja arvot (*bounded rationality*). Tieto voidaan käsittää kahdella tapaa. Ensinnäkin se voidaan tulkita strategiseksi varannoksi (*strategic asset*) ja toiseksi sosiaalisessa vuorovaikutuksessa muodostuvaksi tietämisen tapahtumaketjuksi (*knowing*) (Maula 2006).

Chun Wei Choo (1996) määrittelee tiedon merkitystä organisaatiolle. Sen lisäksi, että organisaatio tarvitsee tietoa päätöksenteon tueksi ja päätösten toimivuuden arviointiin, tarvitsee se myös informaatiota, jonka avulla organisaatiolle muodostetaan merkityksiä toimintaympäristössä tapahtuvista ilmiöistä (*sensemaking*). Dokumentointi ja avoin tieto puolestaan mahdollista uuden tiedon muodostumisen (Virtanen ym. 2015, 47). Tällöin voidaan ajatella, että informaation määrän kasvu puolestaan edellyttää organisaatioilta keinoja tiedon hallintaan (Kast & Rosenzweig 1985). Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tiedon käsitettä tarkemmin.

4.3.1 Tiedon käsite

Tieto ei ole käsitteenä yksinkertainen, ja se voidaankin määritellä monella tavalla. Englannin kielen sana *knowledge* tarkoittaa myös tietämystä, jolla tarkoitetaan muutakin kuin yksinomaan tietoa, dataa tai osaamista; siihen liittyy lisäksi tiedon ja taidon yhdistämistä käytäntöön (Morey, Maybury & Thuraishingham, 2000). Niiniluoto (1997) määrittelee tiedon olevan tieteellistä tosiasiatietoa ja tietotaitoa, joka koostuu osaamisesta ja hiljaisesta tiedosta (Niiniluoto 1997, 63–66).

Käsitteitä ”informaatio” ja ”tieto” käytetään usein toistensa synonyymeina, vaikka todellisuudessa informaatio on pikemmin raaka-ainetta tiedon luomiseen. Takeuchin ja Nonakan (2000, 142) mukaan tietoa luodaan informaatiovirrasta ankkuroimalla sitä yksilön käsityksiin ja ymmärrykseen. Tiedon voidaan ajatella olevan eksplisiittistä eli näkyvää tietoa tai niin sanottua hiljaista tietoa. Näkyvä, niin sanotusti järkipерäinen tieto tunnistetaan tiedoksi, jolloin sitä on helppo jakaa tai välittää esimerkiksi organisaatiossa. Sen sijaan hiljainen tieto on sellaista tietoa, jonka hallinta, tunnistaminen ja jakaminen on haasteellisempaa, koska se on tilannesidonnaista ja kokemuspераistä. Hiljaisen tiedon

jakaminen on kuitenkin mahdollista esimerkiksi havainnoinnin, henkilökohtaisen viestinnän ja tarkoituksellisen oppimisen avulla. (Takeuchi & Nonaka 2000, 144–145.)

Kun tietoa tarkastellaan sosiaalisesta näkökulmasta, on myös muistettava, että tiedon muokkaaminen ei ole vain yksilön sisäinen vaan myös yksilöiden välinen prosessi (Takeuchi & Nonaka 2000, 144–145). Perspektiivinen realismi on tietoteoreettinen näkemys, jonka mukaan tieto syntyy erilaisissa kohtaamisissa, jolloin tieto kohtaa yksilön käsitykset ja ajattelutavat. Kun yksilöt kohtaavat tietyssä todellisuudessa, he tulkitsevat toistensa tietoa oman ymmärryksensä kautta. Tieto liittyy yksilön tarkastelukulmaan ja näkemykseen, lisäksi se on voimassa vain kohtaamissuhteessa, ei sen ulkopuolella. Tieto siis syntyy palvelemaan tietynlaista todellisuuden hetkeä, eikä se välttämättä palvele toisenlaista kohtaamista toisessa ajassa tai paikassa. (Saarinen 1999, 416; Salonen 2008, 197.)

Ajan saatossa organisaation päätöksentekijöille muodostuu tietoa, joka perustuu kunkin päätöksentekijän kokemuksiin. He eivät kuitenkaan kykene aina määrittelemään, mihin tieto perustuu. Tällaista määrittelemätöntä hiljaista tietoa voidaan kutsua myös intuitioksi. (Vaughan 1979.) Tämä kokemukseen perustuva tieto on usein tilannesidonnaista: yksilön olemassa oleva hiljainen tieto yhdistyy tiettyyn tilanteeseen tai toimintaympäristöön ja näin muodostuu uutta hiljaista tietoa (Klein 1999).

4.3.2 Tieto organisaatiossa

Kuten edellä kävi ilmi, tieto ei ole aina niin sanotusti näkyvää. Näin ollen organisaatioissa tiedonhallinta voidaan nähdä kahdentasoisena toimintana, riippuen tiedon tyypistä. Näkyvän tiedon hallintaa on mahdollista lähestyä systemaattisesti, järjestellä tietoa sekä vaikuttaa sen saatavuuteen ja jakamiseen eteenpäin. Suurempi haaste on piilevän hiljaisen tiedon hallinta, koska se on usein henkilökohtaista ja näin ollen vaikeampi hallita organisaatiotasolla. (Skyrme 2000, 70.)

Reychavin ja Weisbergin (2009) mukaan hiljaisen tiedon ja taidon voidaan nähdä jakaantuvan eri ulottuvuuksiin, kuten asiantuntijuuteen tai kokemukseen. Asiantuntijuuteen liittyy kouluttautumisella tai tekemällä hankittu tieto tai jokin tietyn aiheen tai teknisen suorituksen taito. Asiantuntijuus liittyy tiettyyn kontekstiin, ja sen käyttö on tilanne- ja tapauskohtaista. Asiantuntijuus heijastuu vuorovaikutuksessa, jossa yksilöt jakavat tietämystään. Kokemukseen perustuva tieto ja taito puolestaan on siirrettävissä, ja sen arviointikyky kehittyy toistamisen myötä. Kokemuspäämääräinen tieto on aina sidoksissa historiaansa, sitä ei voida siirtää nykyhetkeen pelkän tiedon varassa ilman tekemistä. (Reychav & Weisberg 2009.)

Kokemuksen myötä syntynyt osaaminen on usein hiljaista tietoa: se liittyy tiettyihin tapahtumiin, eikä sitä ole välttämättä dokumentoitu. Usein kyseessä on hetkellinen tapahtuma, jonka aikana esimerkiksi yksilö suorittaa tehtävän. Hiljaisen tiedon muuttuminen näkyväksi ja lopulta täysin jaetuksi tiedoksi organisaatiossa tapahtuu usein kolmivaiheisesti. Aluksi on käsittelemätöntä tietoa, joka syntyy yksilöiden välisissä keskusteluissa. Tämä tieto muuttuu näkyväksi tiedoksi sen jälkeen, kun se on dokumentoitu ja siten virallista. Kun näkyvä tieto on yleisesti saatavilla organisaatiossa, puhutaan jaetusta muodollisesta tiedosta. Tällainen tiedon muokkautumisen prosessi on jatkuvasti käynnissä organisaatioissa, mutta haasteena on prosessin epäsystemaattisuus. Organisaatiossa voi esimerkiksi olla vaikea tunnistaa sen toiminnan kannalta olennainen käsittelemätön tieto, joka olisi tärkeä saada dokumentoitua. Näin ollen myös tiedon hallinta on haasteellista. (Ives ym. 2000, 107.)

Uuden tiedon muokkautumisen voi nähdä vuorovaikutuksena hiljaisen ja eksplisiittisen tiedon välillä. Takeuchin ja Nonakan (2000) mukaan se voi tapahtua neljällä eri tavalla. Sosialisaatiossa hiljainen tieto pysyy hiljaisena mutta sitä jaetaan muille esimerkiksi yhteisten kokemusten kautta. Ulkoistamisessa taas hiljainen tieto muuttuu eksplisiittiseksi käsitteellistämällä. Yhdistämisessä puolestaan kootaan eksplisiittistä tietoa eri lähteistä, ja näin muodostuu uutta eksplisiittistä tietoa. Sisäistämällä eksplisiittinen tieto voi – esimerkiksi tekemällä oppimisen kautta – yhdistyä olemassa olevaan hiljaiseen tietoon. Tiedon sisäistäminen mahdollistaa uuden tiedon muodostamisen, mutta sen edellytyksenä on yksilöllä olevan hiljaisen tiedon saattaminen muiden organisaation jäsenten tietoon eli tiedon muuntaminen yhteiseksi tiedoksi. Kun yksilöiden kokemukset ulkoistamisen ja yhdistämisen kautta sisäistetään yksilöiden hiljaiselle tietopohjalle, lisää se organisaation tietopääomaa. (Takeuchi & Nonaka 2000, 146–156.)

Davenportin ja Prusakin (1998) mukaan tieto voidaan nähdä sekä prosessina että prosessin lopputuloksena. Tieto on yhdistelmä aiempaa kokemusta, tietopääomaa ja kontekstiin liittyvää informaatiota. Asiantuntijat soveltavat tietoa ja muodostavat näin uutta kokemusta ja informaatiota. Organisaatioissa tietoa muokkautuu rutiineissa, prosesseissa, käytänteissä ja normeissa. Lopulta tieto päättyy asiakirjoihin tai arkistoihin. (Davenport & Prusak 1998.) Tiedon hyödyntämisen kannalta organisaatiolle on erityisen tärkeää tiedon muuntaminen ymmärrettävään muotoon. On myös huomioitava, että pelkkä yksisuuntainen tiedottaminen ilman vuorovaikutusta ja yksilöiden aktiivista pohdintaa ei laajenna merkittävästi organisaation olemassa olevaa tietopohjaa. (Takeuchi & Nonaka 2000, 156–157.)

Tietoperustaisuudella (knowledge-based view) tarkoitetaan, että organisaation päätöksenteko perustuu tietoon. Käsite tietoperustaisuus perustuu näkemykseen tiedosta organisaation kriittisenä voimavarana (Grant 1996). Organisaation toiminnassa tietoperusteisuus ilmenee sen jäsenten

välisessä vuorovaikutuksessa, jossa he jakavat omaksumaansa tietoa (Sveiby 2001). Laajemmin päätöksentekoa voidaan tarkastella käsitteellä evidenssiin perustuva johtaminen (evidence-based management), jossa korostuvat tosiasiallinen tiedon hyödyntäminen ja organisaation toiminnan tuntemus (Virtanen, Stenvall & Rannisto 2015). Tietoperustainen päätöksenteko voidaan nähdä myös laajempänä kokonaisuutena, jolloin tieto liitetään yksilön kokemukseen sekä ominaisuuksiin, kuten kyvykkyyteen soveltaa ongelmiin erilaisia ratkaisuja (Rytilä 2011). Organisaation tietoperusta päivittyy, tarkentuu ja muuntuu jatkuvasti, jolloin on merkityksellistä, että tiedon lähteet muodostavat perustan tiedon käytölle ja organisaation toimintakulttuuri mahdollistaa tiedon muuntumisen (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 243). Tietoperustaisuudessa nähdään, että vuorovaikutuksen ja kokemustensa myötä organisaation jäsenet muodostuvat osaksi organisaation tietopääomaa (Syväjärvi, Vakkala & Stenvall 2013).

Tiedonhallinnan keskiössä ovat kuitenkin organisaatiossa toimivat ihmiset, sillä tiedon jakaminen on pohjimmiltaan inhimillistä käyttäytymistä. Parhaiden käytäntöjen jakaminen on olennaista tiedon hallinnan kannalta, mutta se ei välttämättä kuulu hierarkkisen organisaation kulttuuriin. (Petrash, 2002, 16.) Hierarkkisen organisaation jäsenillä on usein pyrkimys säilyttää asemansa, jolloin heidän motivaationsa tiedon jakamiseen on alhainen (Ives ym. 2000; 109). Esimerkiksi pelastustoimessa työntekijöiden asema perustuu virkasuhteisiin ja tehtävät ja vastuut on yksilöity tarkasti. Hierarkkiselle organisaatiolle ominainen yhden johtajan malli ei myöskään edistä tiedon jakamista. Seurauksena voi olla kulttuuri, jossa ihmiset oma-aloitteisen toiminnan, esimerkiksi tiedon hankkimisen, sijaan odottavat johtajan ohjeita. (Senge 2000, 22.)

Tietoperustaisen päätöksenteon kannalta ongelmallisena voidaan nähdä tilanne, jossa organisaation jäsenet tai ryhmät toimivat irrallaan, ainoastaan omaan tehtäväänsä keskittyen. Tällöin tietoperustaisuus ei lisäännä, koska jäsenten tai ryhmien välillä ei tapahdu vuorovaikutusta. Tietoa muuntuu vain yksilö- ja ryhmätasolla, eikä siihen yhdisty ulkopuolista tietoa. Tällaisessa tilanteessa voidaan nähdä, että tietoperustaisuus ei ole osa koko organisaation kulttuuria vaan pikemmin irrallisten ryhmien tai osastojen tietopääomaa. (Prusak 1997; Syväjärvi, Vakkala & Stenvall 2013.) Toisaalta organisaatioon liittyvän virallisen tiedon ongelmana on jäykkyys, sillä se on usein hierarkkista, jolloin sen muuttaminen ja joustava hyödyntäminen ei ole yksikertaista. Organisaation rakenteisiin liittyvän tietoperustan muuttuminen vuorovaikutuksessa edellyttää päämäärätietoista otetta johtamisessa. (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 202.)

Tiedon ja päätöksenteon suhdetta voi tarkastella Feldmanin ja Marchin (1981) tapaan tiedon käytön näkökulmasta. Heidän mukaansa tiedon käyttöä organisaatioissa ohjaavat ensinnäkin vinoutuneet

kannustimet (flawed information incentives). Tällä he viittaavat tilanteeseen, jossa tietoa luodaan ja muodostetaan irrallaan sen käytöstä. Päätöksentekijät siis ikään kuin ulkoistavat tiedon luomisen ja synnyttämisen, jotta tiedonhankinnasta syntyviä kustannuksia saadaan vähennettyä. Lopulta päätöksentekijät itse kuitenkin hyötyvät luodusta tiedosta. Toiseksi tiedon käyttöön vaikuttaa toimintaympäristön luotaaminen (information as surveillance). Tällä viitataan tilanteeseen, jossa organisaatio tuottaa paljon merkityksetöntä ja hyödytöntä tietoa irrallaan päätöksenteosta. Tavoitteena on tällöin tunnistaa uusia potentiaaleja tai uhkia organisaation toiminnalle. Kolmas tiedon käyttöön vaikuttava tekijä on strateginen informaatio (strategic information). Se liittyy tilanteeseen, jossa epäillään organisaation jäsenten suhtautuvan tietoon puolueellisesti. Tällöin tieto on vallan lähde, joka lisää organisaatiokulttuurin konfliktiherkkyttä ja saattaa aiheuttaa ristiriitoja. Tällä tavalla ymmärrettynä tieto voi olla strategisen juonittelun ensisijainen pääoma: sekä tieto että tiedon puute voivat olla yksilön näkökulmasta tehokasta vallankäyttöä. (Feldman & March, 1981.)

Johnsonin (1996) mukaan organisaatiossa voi esiintyä myös tarkoitushakuista tietämättömyyttä. Tällöin tietoa jätetään huomioimatta esimerkiksi vetoamalla siihen, että yksilöllä ei ole riittävästi tietoa päätöksen kohteena olevasta asiasta. Tiedon puutteeseen saatetaan vedota esimerkiksi tilanteessa, jossa päätöksentekijä pyrkii välttämään mielipiteidensä ilmaisemista kiistelyherkissä tai muutoin arkaluontoisissa asioissa. Tällaisissa tilanteissa tiedon käyttöä johtamisessa voidaan tarkastella käsitteen informaation välttäminen (information avoidance) avulla, millä viitataan edellä mainittuun tarkoitushakuiseen tietämättömyyteen. (Johnson 1996; Virtanen ym. 2015, 53.)

4.3.3 Tiedon merkitys organisaation strategialle

Informaatio ja tieto vaikuttavat organisaation kykyyn asettaa päämääriä ja tavoitteita toiminnalleen. Erityisen merkityksellistä tieto on tilanteessa, jossa organisaation täytyy ratkaista selkiytymättömiä ongelmia (Sharov 1991, 364).

Kuten edellä on jo todettu, organisaation tieto lisääntyy vuorovaikutuksen ansiosta jatkuvasti, kun työntekijät yksilöinä ja ryhminä ovat mukana prosesseissa, joissa tapahtuu oppimista. Jotta vuorovaikutuksessa muodostuva tieto hyödyttäisi organisaatiota, tulisi johtajien pyrkiä suuntaamaan yksilöllinen ja kollektiivinen oppiminen organisaation strategian suuntaan. Käytännössä se tarkoittaa, että johtajien tulisi strategian yhteydessä määritellä, millaista tietopääomaa organisaatio tarvitsee ja millä keinoilla strategiaa kohti päästään. Ohjaamalla vuorovaikutusta strategian suuntaan pyritään

varmistamaan, että tietopääomaa kasvatetaan tukemaan tulevaisuuden tarpeita eikä vain olemassa olevia käytänteitä ja vahvuuksia. (Seemann ym. 2000, 92–93.)

Määritettäessä organisaation kykyä uudistua voidaan tunnistaa kolme osa-aluetta, joissa tiedon luomisella ja käytöllä on strateginen rooli. Ensinnäkin päätöksenteossa organisaation on pyrittävä säilyttämään vaikutelma järkevästä ja perustellusta käyttäytymisestä sekä sisäisen luottamuksen ylläpitämisestä niin, että organisaatio säilyttää ulkoisen legitimitetin. Teoriassa päätökset tulisi tehdä rationaalisesti, mutta käytännössä se ei ole mahdollista, koska päätöksen tekemiseen vaikuttavat useat tekijät, kuten eri ryhmien erilaiset intressit, yksilöiden henkilökohtaisen valinnan tekemisen rajoitukset sekä tiedon puute. (Choo, 1996.)

Toinen tiedon strateginen käyttöalue on, kun organisaatio päätöksenteossa pyrkii ymmärtämään muutoksia ja kehitystä ulkoisessa toimintaympäristössä. Organisaation ja sen ympäristön väliset riippuvuudet edellyttävät organisaation olevan jatkuvasti varuillaan ulkoisten suhteidensa muutoksista ja niiden aiheuttamista mahdollisista uhista. Johtamisen keskeinen tehtävä on tunnistaa merkittävimmät muutokset, tulkita niiden merkitystä ja vastata päätöksenteossa niihin. Ulkoisen muutoksen ymmärtämisen tavoitteena on, että organisaation jäsenet jakavat yhteisen käsityksen siitä, mikä on organisaation rooli yhteiskunnassa ja kuinka vastata sen asettamiin tavoitteisiin. (Choo, 1996.)

Kolmas tiedon strateginen käyttöalue liittyy organisaation sisäiseen toimintaan eli siihen, miten organisaation sisällä luodaan uutta tietoa yhdistelemällä sitä olemassa olevaan tietoon. Uutta tietoa hyödynnetään esimerkiksi organisaation prosessien parantamisessa. Erityisen haasteellista on tiedon kokoaminen ja näkyväksi tekeminen, sillä tieto ja asiantuntemus ovat hajallaan organisaatiossa ja usein tiiviisti yksilöiden tai ryhmien hallussa. Myös organisaation historia voi aiheuttaa haasteita uuden tietopääoman kokoamiselle, sillä organisaation on usein vaikea korvata aiempia oletuksia ja uskomuksia uusilla, koska olemassa olevat käytännöt koetaan tyypillisesti ainoina toteuttamiskelpoisina vaihtoehtoina. (Choo, 1996.)

Tässä alaluvussa todettiin, että informaatio on raaka-ainetta tiedon muodostamiseen. Tiedon puolestaan voidaan nähdä jakautuvan näkyvään ja hiljaiseen tietoon. Organisaatioissa haasteena on yksilöiden hallussa olevan hiljaisen tiedon näkyväksi tekeminen. Tietoa jaetaan vuorovaikutuksessa, ja yksilöt tulkitsevat sitä sillä ymmärryksellä, joka heillä kulloinkin on. Hiljaisen tiedon hallinta liittyy asiantuntijuuteen ja kokemukseen. Kouluttautumalla hankitun asiantuntijuustiedon käyttö on tilanne-

ja tapauskohtaista, kun taas kokemuseräinen tieto liittyy aina tekemiseen tiettyssä paikassa ja ajassa. Organisaatioissa tapahtuvan vuorovaikutuksen seurauksena muodostuu siis jatkuvasti uutta tietoa ja tietoperusta kasvaa. Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on se, että päätöksentekijöiden tehtävänä on muuttaa uusi tieto ymmärrettävään muotoon, esimerkiksi siksi, että organisaatiossa muodostuisi jaettu ymmärrys toiminnan tavoitteista. Luvussa kävi myös ilmi, että tiedon jakaminen ei välttämättä kuulu hierarkkisen organisaation kulttuuriin. Lisäksi tietoon saatetaan suhtautua puolueellisesti tai se jätetään tarkoituksella huomioimatta.

4.3.4 Teoreettisen tarkastelun yhteenveto

Luvussa 4 on käsitelty organisaation strategiaa ja siihen liittyviä tavoitteita, päätöksentekoa sekä tiedon merkitystä päätöksenteossa. Luvussa on todettu, että strategian saavuttamisen kannalta on tärkeää, että kaikilla organisaatiossa on yhteinen ymmärrys organisaatiolle asetetuista tavoitteista. Mikäli organisaation jäsenillä on erilainen näkemys organisaation tavoitteista kuin johdolla, organisaatioon ei muodostu asetettujen tavoitteiden mukaista toimintaa. Organisaation jäsenten osallistuminen tavoitteiden määrittämiseen lisää ymmärrystä yhteisistä tavoitteista. On myös mahdollista, että organisaation tavoitteet liittyvät muuhun kuin organisaation tehokkuuteen, jolloin ne voivat olla toissijaisia organisaation toiminnassa. Edellisen lisäksi organisaation tavoitteet voidaan tarkoituksellisesti ymmärtää organisaatiossa toisin tai niitä voivat määrittää valtapyrkimykset ja eri tahojen intressit. Organisaation päämäärien kannalta on myös tärkeää, että koko johto sitoutuu muutokseen, koska muuten tavoitteet välittyvät organisaatiolle epäselvinä ja ristiriitaisina.

Päätöksentekoon puolestaan vaikuttavat yksilön ymmärrys, arvostukset ja sitoutuminen tavoitteisiin. Päätöksenteko organisaatiossa ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Ensinnäkin, mikäli asetetut tavoitteet ovat organisaatiolle liian vaativia tai liian helppoja, organisaation jäsenten motivaatio ei suuntaudu niitä kohden. Jos päätökset toisaalta perustuvat tutkittuun tietoon, saattavat ne olla ristiriidassa organisaation arvojen kanssa, jolloin muodostuu ristiriitoja ja konfliktiriski. Kolmanneksi päätöksentekoon vaikuttaa useat päätöksentekijästä itsestään riippuvat tekijät, kuten Simonin sekä Cyertin ja Marchin pohjalta muodostettu luokittelu osoittaa. Organisaatiossa muodostuvan tiedon keskiössä ovat organisaatiossa toimivat yksilöt, ja tieto muokkautuu vuorovaikutuksen avulla. Mikäli organisaation halutaan ohjautuvan tavoitteiden suuntaan, on tällöin päätöksentekijöiden tehtävänä muuntaa tavoitteet ymmärrettävään suuntaan.

Henkilöstön kannustaminen, johtaa usein kehitysmuotoiseen organisaatioon, jossa yksilöt sitoutuvat toiminnan kehittämiseen. Kannustamina voivat toimia tunnustamisen ja palkitsemisen ohella esimerkiksi joustavat työaikajärjestelyt tai mahdollisuus kouluttautumiseen. (Marshall 2007: 9.)

5 Organisaatiokulttuuri ja tiedon käyttö päätöksenteossa

Tulosten perusteella vaikuttaa, että päätökset perustuvat usein rutiinipäätöksiin. Syynä tähän vaikuttaisi olevan keskittyminen operatiiviseen perustehtävään eli perinteiseen sammutus- ja pelastustoimintaan. Ongelmaksi strategisissa tavoitteissa nähdään niiden mitattavuus, koska pelastustoimen palvelutuotantoa mitataan määrällisesti ei laadullisesti (ks. Murtola, 2016).

5.1 Tiedon käyttö pelastustoimen päätöksenteossa

Tulosten perusteella tiedon käyttöön pelastustoimen päätöksenteossa vaikuttavat organisaatiokulttuuri ja päätöksentekijöiden hiljainen ja eksplisiittinen tieto. Lisäksi päätöksentekoon vaikuttaa voimakkaasti talous.

5.1.1 Tiedon muodostuminen

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että päätöksentekijöiden tietoperusta eli päätöksenteossa käytettävä tieto muodostuu valtaosin hiljaisesta tiedosta, joka yhdistyy päätöksentekijän kokemukseen ja kyvykkyyteen soveltaa ongelmiin erilaisia ratkaisuja (ks. Rytälä 2011). Tulos on yhteydessä Simonin (1979) päätöksentekoteoriaan (ks. luku 4.2.1), jonka mukaan yksilöt tekevät päätöksiä rutiiniomaisesti tai harkiten. Hiljainen tieto siirtyy vuorovaikutuksessa ja erilaisissa ryhmissä sekä yhteistyöryhmissä. Lisäksi aineistosta ilmenee, että pelastuslaitosten yhteinen kumppanuushanke koetaan toimivaksi virallisen ja epävirallisen hiljaisen tiedon välityksen kanavaksi. Seuraavassa aineistoesimerkissä 1 on nähtävissä, että organisaatiossa tapahtuvalla vuorovaikutuksella on merkittävä rooli tiedon muodostumisessa.

Esimerkki 1

--Kyllä siinä ollaan niin kuin yksilön kyvystä omaksua ja sen kautta tuoda sitä keskusteluun, mutta kyllä meillä työpöytä, kahvi ja muut epäviralliset foorumit on olemassa-- (0005)

Pelastuslaitoksissa on myös paljon dokumentoitua palvelutoimintaan liittyvää eksplisiittistä tietoa sähköisissä tietojärjestelmissä. Tieto on peräisin ammattialan asiantuntijoilta sekä muilta turvallisuustoimijoilta. Vaikka tieto on periaatteessa organisaation jäsenten saatavilla, se on usein kuitenkin sen laatuista, että sitä käytetään lähinnä asiantuntijatehtävissä ja operatiivisen

pelastustoiminnan kehittämisessä. Tietoa on paljon ja se on usein hajallaan eikä sen löytäminen ole aivan yksinkertaista, mikä voi vaikeuttaa tiedon jakamista organisaatiossa, mikä näkyy seuraavassa esimerkistä 2.

Esimerkki 2

-- meillä tämä tieto, tietokoneilla p-asemasta puhutaan meillä niin, siellä on valtavasti tietoa, siis todella paljon erilaista tietoa ja siinä onkin se hallinnan vaikeus kyllä niin—(0003)

Aineiston perusteella Pelastusopistolla on keskeinen rooli tietoperustan luonnissa pelastustoimen organisaatiokulttuurissa. Peruskoulutuksen lisäksi Pelastusopiston tehtävänä on tutkimus- ja kehittämistoiminta pelastusalalla. Pelastusopiston tutkimus- ja kehittämistoiminta painottuu enemmän varsinaiseen palvelutehtävään kuin julkisen organisaation johtamiseen. Pelastusopisto ylläpitää myös pelastusalaan keskittyntä tieteellistä keskuskirjastoa, jonne kootaan palvelutehtäviä koskevaa tietoa. Kirjasto palvelee myös pelastuslaitoksia. (Pelastusopisto.) Seuraavista aineistoesimerkeistä 3 ja 4 on havaittavissa, että haastateltavat pitivät Pelastusopiston roolia tiedon muodostumisen kannalta merkityksellisenä.

Esimerkki 3

-- ensimmäinen paikka missä syötetään ajatuksia ihmisten mieliin on koulu, eli Pelastusopisto. Meidän kokonaisuudessa se on aika merkityksellinen lähde niin tavallaan sille polulle, jota polkua lähdetään kulkemaan täällä pelastustoimessa --(0005)

Esimerkki 4

--Jos ei me tässä onnistuta, esimerkiksi sen ammattikorkeakoulu uudistuksen kautta, että saadaan parempia eväitä palomiehille, että ne pystyvät kantamaan laajempaa vastuuta, myös muusta kuin pelkästään kiireellisestä pelastustoiminnasta,-- (0002)

Aineiston perusteella Pelastusopiston tietopalveluilla ei vaikuttaisi olevan suurta merkitystä pelastustoimen strategiaan liittyvässä päätöksenteossa. Sen sijaan tutkimus- ja kehittämistoiminnasta muodostuva tieto integroituu pelastustoimen tietoperustaan esimerkiksi erilaisissa asiantuntijatehtävissä ja palvelutehtäviin liittyvissä tiedoissa. Aineiston perusteella kuitenkin vaikuttaa, että ammattialaan liittyvä tutkimus on hajallaan, mikä näkyy seuraavasta aineistoesimerkistä 5.

Esimerkki 5

--Tokihan tutkimusta tehdään mutta se on sellaista, että joku pelastuslaitos tutkii jotakin ja Pelastusopistolla tutkitaan tiettyjä asioita ja se on vähän vajavaista tänä päivänä.--(0003)

Haastateltavilta kysyttiin haastattelussa myös suoraan, millaista organisaatiosta muodostuvaa tietoa heillä on käytettävissä kun he päättävät organisaation toiminnasta. Aineiston perusteella pelastustoimen korkeimmat päätöksentekijät eivät ole tyytyväisiä nykyisiin toiminnan mittareihin, jotka tarjoavat enemmän määrällistä kuin laadullista tietoa. Kuten seuraava esimerkki 6 osoittaa.

Esimerkki 6

--Ei ole hyvää, vaatisi parempaa, sellaista systematiikkaa se vaatis, tavallaan ennakkointia ja seurantaa--- ei pelkästään määrää vaan myös laatua --(0002)

Näkemykset tutkimustiedon puutteesta on mielenkiintoinen, eli aineiston perusteella pelastustoimessa ei tunnisteta ammattialan ulkopuolelta tulevaa tutkimusta, esimerkiksi tutkimuksia julkisen organisaation johtamisesta. Sen, että tiedon hyödyntäminen on vähäistä voi ajatella liittyvän ensinnäkin Mankkisen (2011) havaintoon siitä, ettei ulkopuolelta tulevia muutoksia suosita. Toiseksi sen voi nähdä liittyvän aiemmin mainittuun tietoperustaisuuden ongelmaan. Tieto muuntuu vain yksilö- ja ryhmätasolla, ja näin ollen siihen ei yhdisty ulkopuolista tietoa. (Prusak 1997; Syväjärvi, Vakkala & Stenvall 2013.) Kolmanneksi voisi arvella, että ammattialan sisäisten arvostusten lähtökohdista tapahtuva koulutusjärjestelmän kehittäminen (Tolppi 2001), ei ole omiaan laajentamaan ammattialan tietoperustaa. Tällaisessa tilanteessa voisi ajatella, että sisäiset arvostukset tukevat rutiinimaista päätöksentekoa, koska organisaation tietoperusta ei lisäännä. Se johtaa tilanteeseen, jossa organisaatio kehittää erilaisia toimintamalleja, jolloin usein toistuviin tilanteisiin syntyy niille ominaisia rutiinitoimintoja. Rutiinit kuitenkin ohjaavat organisaatiota toimimaan ennalta määritellyn mallin mukaisesti, jolloin käytettävissä olevat rajalliset vaihtoehdot vaikuttavat köyhdyttävästi tietoon ja informaatioon, joka liittyy päätöksentekoon. (March & Simon 1993.)

5.1.2 Kokemuksen merkitys tiedon muodostumiselle

Aineiston perusteella tehtiin mielenkiintoinen päätöksentekijään liittyvä havainto. Sellaiset päätöksentekijät, jotka ovat toimineet proaktiivisesti, pitivät henkilöstön vastuullisuutta omasta toiminnastaan tärkeimpänä tekijänä strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Heidän mukaansa etenkin esimiesroolissa työskentelevien vastuullisuus tai sen puute korreloi myös heidän alaistensa vastuullisuuteen omasta toiminastaan. Sen sijaan organisaatiossa, joissa toimittiin pikemmin reaktiivisesti, nostettiin henkilöstön hyvinvointi tärkeimmäksi strategisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Erilaisten näkemysten voisi päätellä muodostuneen organisaatiokulttuurin muutospyrkimysten aiheuttamista konflikteista, mikä on lisännyt päätöksentekijöiden hiljaista tietoa. Reyhavin ja

Weisbergin (2009) mukaan hiljainen tieto jakautuu asiantuntijuuteen ja kokemukseen. Tässä yhteydessä voidaan ajatella, että proaktiivinen johtaminen on lisännyt yksilöiden asiantuntijuutta organisaation päätöksentekijöinä. Toisin sanoen johtajalle päätöksenteossa ovat merkityksellistä omat aiemmat aktiiviset kokemukset, ei niinkään passiivinen tieto. Merkityksellistä on aktiivinen johtaminen, josta muodostuu kokemusta muutos- ja ristiriitatilanteiden hallinnasta. (Thibault, Lynch & McBride 1998.)

Edellä mainittua näkemystä tukee myös aineiston havainto, jonka perusteella henkilöstön hyvinvointi ymmärretään laajana kokonaisuutena. Sen määrittely vaihtelee kuitenkin sen mukaan, keneltä sitä kysytään. Aineistosta on havaittavissa, että sellaisissa organisaatioissa, joissa on tehty isoja rakenteellisia muutoksia, haastateltavat olivat analysoineet henkilöstön hyvinvointia laajemmin, kuin sellaisissa, joissa samanlaisia muutoksia ei ole tehty. Alla oleva erimerkki 7 edustaa tällaista ”muutosorganisaation” näkemystä.

Esimerkki 7

--Työpaikka ja työn tekeminen ei kohtuuttomasti aiheuta sitä kuormittumista, et se ihminen selviytyy siitä tehtävästä kunnialla, mitä häneltä sitten odotetaan ja sitten se työura kantaa sinne eläkkeeseen saakka, niin, että siellä pystyy sopeutumaan aina vallitsevaan tilanteeseen.---joutuu tekemään välillä epämiellyttäviäkin töitä, mutta tavallaan, että kuitenkin se oma ammattitaito kantaisi niiden ikävien asioiden yli ja se ammattitaito olisi riittävällä tasolla, että pystyisi suuntautumaan ammatillisesti--(0002)

Kommentista on nähtävissä, että haastateltavan hiljainen tieto yhdistyy siihen ymmärrykseen, joka haasteltavalla on asetetuista tavoitteista, hän kykenee muodostamaan uutta informaatiota (vrt. Davenport ja Prusak 1998). Työhyvinvointiin liittyvä tieto on muuttunut prosessissa, jossa yksilön arvot, kokemus ja tieto ovat kohdanneet organisaation kulttuurin, ja tämän seurauksena yksilö on määritellyt työhyvinvoinnin omasta todellisuudestaan. Käsitteen arvioinnissa yksilö oli analysoinut tietoa ja kokemusta, jonka perusteella hän oli muodostunut siitä uutta informaatiota (Davenport & Prusak 1998).

5.1.3 Organisaatiokulttuuri ja eksplisiittinen tieto

Tulosten perusteella haastateltavat kaipaavat tietoa siitä, mitä strategiset tavoitteet tarkoittavat ja millaisia menetelmiä tavoitteiden saavuttamiseksi pitäisi tehdä. Strategisten tavoitteiden soveltuvuutta pelastustoimeen arvostellaan, esimerkiksi monimuotoisen toimintaympäristön näkökulmasta. Yhdenvertaisuutta puolestaan tarkastellaan siitä näkökulmasta, miten nopeasti

palveluja tarjotaan palvelunkäyttäjille. Toisin sanoen strategiset tavoitteet nähdään perustehtävän eli perinteisen sammutus- ja pelastustoiminnan näkökulmasta. Ongelmaksi tavoitteissa nähdään myös niiden mittaamisen vaikeus, koska pelastustoimen palvelutuotantoa mitataan määrällisesti ei laadullisesta.

Arvioitaessa tiedon käyttöä strategisten tavoitteiden kontekstissa vaikuttaa siltä, että päätöksentekijät perustavat näkemyksensä strategisten tavoitteiden tunnistamisessa eksplisiittiseen tietoon, jota he täydentävät omalla hiljaisella tiedollaan. Aineistossa eksplisiittisenä tietona, johon haastateltavat viittaavat, voidaan pitää ainakin pelastustoimesta tehtyä riskiarviota (Pelastustoimen suunnitteluohje). Siinä palveluiden järjestämisen perusteena on teoreettinen tarkastelu onnettomuuksien todennäköisyyksistä tietyillä kriteereillä, kuten asukasluku ja kerrosala, sekä niiden yhteisvaikutus. Esimerkiksi erikokoisten taajamista aiheutuva riski. Tunnusluvut ovat siis arvioita siitä, millä todennäköisyydellä onnettomuus voisi tapahtua tietyllä alueella. Malli toimii pääpiirteisesti hyvin, mutta se ei kuitenkaan kykene ennustamaan onnettomuuksien todennäköisyyksiä riittävän hyvin. (Tillander, Matala, Hostikka, Tiittanen, Kokki & Taskinen 2010.) Riskiarviolla kytetään tunnistamaan hälytysten todennäköisyydet, mutta ei kovin hyvin sitä, milloin kyseessä on onnettomuus tai tulipalo, jossa pelastustoimen resursseille on todellinen tarve (Tuottavuus pelastustoimessa, 2016). Rationaalisen päätöksenteon edellytyksenä kuitenkin on, että arvioitujen päätösten aiheuttamia seurauksia kytetään mittaamaan suhteessa muihin vaihtoehtoihin (Simon 1957, 73). Vaikka riskiarvio ei kerro pelastustoimen palveluiden todellisesta tarpeesta, pitävät päätöksentekijät sitä kuitenkin tutkittuna tietona, johon perustavat toimintansa. Toisaalta myös pelastustoimea valvova aluehallintovirasto perustaa valvontatoimintansa edellä mainittuun todennäköisyysslaskentaan, joka ei siis kuitenkaan kerro palvelun tarpeesta tai sen vaikuttavuudesta toimintaympäristössä.

Edellisen lisäksi pelastustoimen kustannustehokkuutta perusteltiin *toimialan talouden suotuisalla kehityksellä*, vertaamalla sitä muiden viranomaisten kustannuskehitykseen. Tämä tulee esiin seuraavassa esimerkissä 8.

Esimerkki 8

- - Kustannustehokkuus, sehän pelastustoimessa on aika hyvällä mallilla, kun ollaan julkissektoriin verrattuna, kun ollaan kustannustehokkaampia Suomessa - -(0003)

Kommentista voidaan päätellä, että päätöksentekijälle riittävä tieto kustannustehokkuudesta liittyy määrälliseen mittaamiseen. Tarkastelu johon ensinnäkin viitataan, perustui taloudellisiin tunnuslukuihin, eikä siinä arvioitu toiminnan laadukkuutta tai palvelujen laadussa tapahtuneita

muutoksia. Kyseessä on pelastustoimen kehittämisspällikön vuonna 2012 tekemä kustannuslaskelma, jossa verrattiin sotilaallisen maanpuolustuksen, poliisitoimen ja pelastustoimen kustannuskehitystä vuoden 2004 tasosta vuoden 2010 tasoon. Tiedot toteutuneista kustannuksista ovat peräisin valtion tilinpäätöskertomuksista ja pelastuslaitosten toimittamista taloustiedoista. (Rahikainen, 2018.) Vaikuttaisikin siltä, että päätöksentekijät kokevat saavansa legitimitetin päätöksilleen suotuisan talouden perusteella. Seuraavat esimerkit 9 ja 10 vahvistaa edellistä olettaa, että organisaation toiminnan arvioinnissa on taloudella vahva rooli.

Esimerkki 9

-- lopuksi se talous on aika ohjaava päätöksenteossa-- (0004)

Esimerkki 10

--Mä palaan aina sellaiseen, jota olen aina sanonut, vastuullisuus verorahoista, sen pitää olla päätöksenteon perusta--(0001)

Tilanteessa, jossa päätöksentekoa ohjaa talous, mutta toiminnan laatua ei kyetä mittaamaan ja lisäksi palvelukäyttäjät eivät kykene antamaan palautetta laadusta, voidaan olettaa palvelutuotannon laadukkuuden arvioinnin lähtevän organisaation sisäisistä arvostuksista (ks. luku 2.5).

5.1.4 Päätöksentekijä ja intuitio

Kaikkien organisaation johtajien täytyy tehdä päätöksiä olemassa olevilla tiedoilla, jolloin päätöksiin vaikuttaa päätöksentekijän tietoperusta ja kokemus. Tällöin voidaan nähdä päätökseen liittyvän myös yksilön intuition. Aiemmin mainitun Vaughanin (1979) teorian mukaan intuitiolla tarkoitetaan tietämystä, joka perustuu päätöksentekijän kokemuksiin, mutta jota ei välttämättä kyetä perustelemaan. Lisäksi tieto liittyy yleensä toimintaympäristöön tai tiettyyn tapahtumaan. Seuraavissa esimerkeissä on kokeneiden johtajien kommentteissa 11 ja 12 havaittavissa tukeutuminen intuitioon.

Esimerkki 11

--Kyllähän kaikki päätökset pyritään perustelemaan, mikäli suinkin on mahdollista tai sitten ne tehdään niillä olemassa olevilla tiedoilla. Jos päätös on pakko tehdä, pitää ottaa se riski ja päätös täytyy tehdä-- (0001)

Esimerkki 12

--Välillä vähän enemmän tietoa ja välillä vähän enemmän mutua tuntumalla. Sieläki voi olla hiljaista tietoa takana, että tuota tuota, sanottakoon, että loppujen lopuksi se talous on aika ohjaava päätöksenteossa--(0002)

Kommenteista on pääteltävissä, että ajoittain päätökset täytyy tehdä tunnepohjalta, jolloin ohjaavana on hiljainen tieto, jota päätöksentekijä ei välttämättä kykene määrittelemään. Tulosten perusteella selvisi myös, että tilanteissa, joissa päätöksenteossa käytettävä tieto perustuu ajoittain intuitioon, koetaan legitimitietin päätöksille tulevan päätöksentekijän sisäisestä moraalista, siitä mikä tuntuu oikealta. Usein kuitenkin koetaan, että merkittävin päätöksentekoa ohjaava tekijä on edellisessä kappaleessa viitattuun talous.

5.1.5 Organisaatiokulttuurin vaikutus uuden tiedon muodostumiseen

Pelastustoimen organisaation päätöksentekoa arvioitaessa aineistossa nousee vahvasti esiin perustehtävä eli operatiivinen sammutus- ja pelastustoiminta. Palvelutuotannon laadukkuuden arviointiin liittyviä mittareita kritisoidaan siitä, että ne kertovat ainoastaan lähtönopeuden paloasemalta tai sen, kuinka nopeasti palvelutehtävään lähetetty yksikkö alkaa suorittaa annettua tehtävää. Operatiivisen toiminnan laadukkuudessa tunnistetaan erilaisia tasoja, esimerkiksi päätoimisen henkilöstön suoritustaso nähdään erilaisena kuin sopimuspalokuntien henkilöstön. Henkilöstön toiminnassa laadukkuus nähdään tulosten perusteella ulkoisena, peruskoulutuksen aikaansaannoksena, mikä näkyy seuraavassa esimerkissä 13.

Esimerkki 13

--arvomaailman juurruttamisella näihin uusiin opiskelijoihin, on minun mielestäni merkitystä, että kaverit tietää sitten, että minkälaiseen työyhteisöön he on tulossa ja mitkä on pelastustoimen tavat ja arvot toimia--(0004)

Kulttuurin omaksumisen lisäksi, aineistossa nousi esiin päätöksenteon haasteellisuus palveluiden yhdenmukaisessa tuottamisessa. Siihen saattaa vaikuttaa tulosten perusteella se, että määrällisillä mittareilla on vaikea arvioida laadullista yhdenmukaisuutta. Tämä määrällisten mittareiden painottuminen käy ilmi seuraavista esimerkeistä 14 ja 15.

Esimerkki 14

--toiminta on hyvin pitkästi ollut siinä toimintavalmiusajan tarkkailussa ja lähtövalmiudessa ja siihen pitäydytään--(0004)

Esimerkki 15

--Turvallisuusviestintä minun mielestä meidän toiminnassa menee enemmän tämmösenä massatoimintana, kunhan saavutetaan ministeriön asettama prosentti tavoite--(0004)

Tämän vuoksi voisi päätellä olevan erityisen tärkeää, että organisaation toimintaa kyetään mittaamaan ja palvelutuotantoa edelleen kehittämään tulosten perusteella.

Aiemmin mainitussa pelastuslaitosten kumppanuusverkoston tuottavuusselvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että pelastustoiminnan laadun ja resurssitarpeen mittaaminen on puutteellista. Raportissa esitettiin, että pelastustoimeen tulisi kehittää erilaisia arviointivälineitä, joilla kyetään selvittämään tarkemmin pelastustoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (Tuottavuus pelastustoimessa, 2016.). Tämän tutkimuksen tulokset vahvistivat edellä mainittua havaintoa siitä, että määrälliset mittarit ovat osa pelastustoimeen muodostunutta kulttuuria, sillä niitä ei kyseenalaisteta siitä huolimatta, että ne eivät kerro toiminnan laadukkuudesta.

Esimerkki 16

--*Onnettomuustutkinnassa, tutkitaan pelastustoiminta eli kaikkien viranomaisten toiminta tutkintaan. Kyllä se on välillä vaikea koota sitä palapeliä, mitä siellä on tehty ja miten se homma on edennyt ja toiminut, mutta se kuuluu siihen toimintaan-- (0003)*

Esimerkin 16 perusteella vaikuttaisi, että pelastustoimen kulttuurissa hyväksytään, ettei pelastustoimintaa kyetä jälkeinpäin analysoimaan yksityiskohtaisesti. Syyksi tähän voisi arvella Crozieria mukaillen organisaatioon syntyneitä pahan kehää. Eli tilannetta, jossa organisaation jäsenet samaistuvat vallitsevan toimintaympäristön normeihin ja toimintamalleihin, vaikka ne eivät olisi kokonaisuuden kannalta rationaalisia. (Crozier 1973, 187–192).

Edellisten esimerkkien perusteella voidaan päätellä syitä siihen, minkä vuoksi tutkimukseen osallistuneet päätöksentekijät vaikuttavat hyödyntävän päätöksentekoon pääosin hiljaista tietoa. Lähtökohtana tiedon käytölle on johdannossa todettu palvelun käyttäjien puutteellinen kyky arvioida palvelun laatua. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa palvelun käyttäjät olettavat toiminnan olevan järkevää ja perusteltua. Esimerkiksi jos rakennus palaa tai pelastuslaitos aiheuttaa vesivahingon, ei palvelun käyttäjä osaa arvioida palvelun laatua tai pelastustoiminnan merkitystä (ks. luku 2.5). Ulkopuolisen arvioinnin puutteen ohella pelastustoimella ei ole myöskään kilpailijoita uhkaamassa sen toimintaa, ja lisäksi päätöksentekijöiden virkasuhteeseen perustuva asema on turvattu. Tämä on johtanut siihen, ettei organisaation ole tarvinnut sopeuttaa toimintaansa toimintaympäristön muutoksiin, vaan ympäristölle useimmiten riittää, että pelastustoimi saapuu, kun sen palveluja tarvitaan. Edellä mainitut tekijät lienevät osaltaan vaikuttaneet siihen, että pelastustoimessa

kehitetään palvelutuotantoa ammattialan omista arvostuksista, jolloin se painottuu perinteisen palvelutuotannon kehittämiseen, ei niinkään onnettomuuksien ja tulipalojen vähentämiseen. Lisäksi kuten aiemmin on käynyt ilmi, toimintaa ja sen kehittämistä ei kyetä mittaamaan laadullisesti, minkä vuoksi toiminnan arviointi ja kehittäminen pitkäjänteisesti on haasteellista. Edellisen perusteella voidaankin päätellä, että strategisessa päätöksenteossa uudelle tiedolle ei koeta välttämätöntä tarvetta palvelutoiminnan kannalta.

5.1.6 Yhteenveto

Tulosten perusteella päätöksentekijöiden tiedon käyttäminen voidaan jakaa aktiivisuuden perusteella kahteen ryhmään. Ensinnäkin on sellaisia päätöksentekijöitä, jotka eivät pyri aktiivisesti selvittämään strategisten tavoitteiden vaatimia muutoksia organisaatiossa, vaan odottavat informaation tulevan ulkopuolelta. Osa haastateltavista puolestaan pyrkii uudistamaan pelastuslaitoksia, siinä ymmärryksessä ja sen tiedon valossa, mikä kulloinkin on saatavilla. Näin ollen vaikuttaa, että kunkin päätöksentekijän arvostukset, koulutus ja hiljainen tieto ohjaavat päätöksentekoa. Arvioitaessa tiedon käyttöä strategisten tavoitteiden kontekstissa, tendenssinä näyttäisi olevan, että päätöksentekijät perustavat näkemyksensä strategisten tavoitteiden tunnistamisessa hiljaiseen tietoon, jota he täydentävät perinteiseen palvelutehtävään liittyvällä eksplisiittisellä tiedolla

5.2 Päätöksenteko ja tiedon hyödyntäminen

Seuraavaksi tarkastellaan, millä tavalla päätöksentekijät hyödyntävät tietoa pelastustoimen toiminnan arvioinnissa.

5.2.1 Tiedon hyödyntäminen

Kuten jo aiemmin todettiin, pelastustoimen nykyiset palvelutuotannon mittarit ovat määrällisiä, joten laadukkuuden ja samalla kustannustehokkuuden arviointi ei ole aivan yksinkertaista. Simonia (1957) mukaillen rationaalisen päätöksenteon edellytyksenä kuitenkin pidetään sitä, että päätösvaihtoehtoja kyetään mittaamaan suhteessa muihin vaihtoehtoihin. Hiljaisen tiedon merkitystä päätöksenteossa vahvistaa seuraavan esimerkin 17 kommentti siitä, että keskushallinnon asettamat tavoitteet eivät sovellu pelastuslaitosten sisäisiin tavoitteisiin.

Esimerkki 17

-- Ei ole tällä hetkellä sellaisia indikaattoreita tai mittareita, joilla voitaisiin arvottaa laadullisen tai kustannustehokkaan toiminnan kriteereinä.--(0005)

Kommentin merkitystä tiedon käytön kontekstissa voisi tulkita kahdella tavalla. Ensinnäkin strategisten tavoitteiden merkitys on saattanut jäädä epäselväksi tai strategiset tavoitteet eivät vastaa päätöksentekijän arvopohjaa (ks. Vakkuri 2009). Toiseksi kommenttiin saattaa liittyä tarkoituksenmukaista epävarmuuden välttämistä (ks. Simon 1957), jonka seurauksena päätöksien tekemistä vältetään, epävarmuuden pelossa. Saman suuntaisia kommentteja sisältävät seuraavat esimerkit 18 ja 19, joissa päätöksentekijät itse tuovat esiin sen, että aktiivinen tiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on vähäistä.

Esimerkki 18

--Kyllähän meillä aika vaatimatonta on tällainen analytiikka, ennakointi, tällainen niinku analysointi, tilinpäätöksen tai toiminnan eteenpäin suunnittelu--(0002)

Esimerkki 19

--Tokihan tutkimusta tehdään mutta se on sellaista, että joku pelastuslaitos tutkii jotakin ja Pelastusopistolla tutkitaan tiettyjä asioita ja se on vähän vajavaista tänä päivänä.--(0003)

Kommenteista ilmenee, että vähäisen tiedon hyödyntämisen lisäksi tiedon systemaattinen kerääminen ja hyödyntäminen ammattialan kehittämisessä on vajavaista.

Tulosten perusteella vaikuttaa myös, että esimerkiksi aktiivisen tiedon etsimisen sijaan, tietoa odotetaan usein organisaation ulkopuolelta. Alla olevassa esimerkissä haastateltava kaipaa tietoa strategisten tavoitteiden merkityksestä. Välineitä toiminnan arviontiin ja päätöksenteon tueksi odotetaan tuotavaksi siis organisaatioiden ulkopuolelta, kuten seuraavista esimerkeistä 20 ja 21 on havaittavissa:

Esimerkki 20

--kun asetetaan strategisia tavoitteita, niin kyllä mun mielestä se joka asettaa tällaisia strategisia tavoitteita, se jonka pitäisi ohjata meitä, tai antaa suuntaviivoja, niin olisi itsekin perillä siitä, mihinkä nämä asiat perustuu--(0005)

Esimerkki 21

-- uudistushankkeessa, luodaan tavallaan indikaattoreita ja seurantajärjestelmiä, joihin voidaan kytkeä arviointi järjestelmä.--(0005)

Kommenteista vahvistuu oletus siitä, että näkemyksissä heijastuvat vahvasti päätöksentekijöiden sisäiset arvostukset.

Tuloksissa nousi esiin toive tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kehittamisestä ammattialalla, jotta pelastustoimen toimintatapoja kyettäisiin kehittämään.

Esimerkki 22

--Pelastustoimessa tarvitaan sitä tutkimus- kehittämis- ja innovaatiotoimintaa--- elikkä ihan perustutkimusta ja soveltavaa tutkimusta, että käytetään sitä olemassa olevaa tietoa myös hyväksi--(0003)

Kommentti 22 liittyy päätöksentekijän kokemukseen organisaation uudistamisen epävarmuudesta, jonka voisi arvella viittaavan päätösten legitimiteettiin, etenkin jos päätös on vastoin organisaatiossa muodostunutta kulttuuria (Ansoff, 1984). Beer (1980) toteaa tutkimuksessaan, että uutta kehitettäessä on tärkeää huomioida vallitsevaa kulttuuria. Uudistamisen pitää siis lähteä menetelmistä, joilla organisaation jäsenille luodaan ymmärrys organisaation muutostarpeesta. (Beer 1980: 54–56.) Tärkeää olisi myös ymmärtää Takeuchia & Nonakaa (2000) mukaillen, että olemassa olevan tietopohjan laajentaminen ei synny ilman sellaista aktiivista vuorovaikutusta, joka saa organisaation jäsenet pohtimaan tehtäväänsä.

Esimerkki 23

--On meillä tällaisia keskinäisiä keskusteluita, mutta sitten toisaalta jokaisella on tuntosarvet pystyssä ja toiset ovat aktiivisempia sitten tuomaan sitä uutta tietoa esille.-- (0005)

Toisin sanoen edellisestä kommentista 23 voisi päätellä, että toimintatapojen muutoksen tulee lähtökohtaisesti lähteä organisaation sisältä, minkä haastateltavat vaikuttavat tiedostavan.

Tulokset vahvistavat myös Vaughanin (1979) ja Kleinin (1999) teoriaa, jonka perusteella tiedon muodostuminen on riippuvaista yksilön kokemuksesta ja ymmärryksestä. Seuraavassa esimerkissä 24 päätöksentekijä on analysoinut organisaation toimintaa ja sen tarkoitusta, jonka perusteella hän on muodostunut hiljaista tietoa, jonka hän ilmaisee haastattelutilanteessa. Tämä näkyy tilanteessa, jossa päätöksentekijältä tiedusteltiin, miksi organisaatio näyttäytyy päättäjille sellaisena kuin näyttäytyy.

Esimerkki 24

--luulen, että se on se perussy, että me ei olla oikein hoksattu, että minkä takia me ollaan olemassa.--(0002)

Vastauksen voisi arvella osoittavan, että päätöksentekijälle on jalostunut tietoa, joka on peräsin kokemuksesta, jossa hiljainen tieto on yhdistynyt uuteen tietoon tilanteessa tai toimintaympäristössä (ks. Klein, 1999). Riskinä uuden tiedon kanssa on kuitenkin se, että se on usein vastoin organisaation

kollektiivista identiteettiä. Tällöin se on ristiriidassa organisaation arvopohjan kanssa, eikä saa kannatusta (vrt. Rein 1976). Seuraava aineistoesimerkki 25 liittyy päätöksentekijään, joka on tehnyt muutoksia organisaatiokulttuuriin.

Esimerkki 25

--Vähän saa ystäviä kun kehittää. Täälläkin pitäisi kysyä, onko se oikein kun toimitaan tällä tavalla vai voitaisiinko sitä tehdä toisella tavalla.--(0001)

Tiedon käytöstä viestii myös aineistossa esiin noussut näkemys pelastustoimen kustannustehokkuudesta. Sitä voidaan arvioida suhteessa Scottin (2008, 28) teoriaan, jonka mukaan organisaation tavoitteiden asettelu ja tehokkuusvaatimukset voivat olla toissijaisia. Aineistosta (esim. 26) löytyy tukea tälle teoreettiselle näkemykselle, sillä vain osassa tutkimuksen pelastuslaitoksista aktiivisesti kiinnitetään huomiota toiminnan kehittämiseen kustannustehokkuuden näkökulmasta.

Esimerkki 26

--Laadukkaasti, kustannustehokkaasti sekä yhdenmukaisesti tulisi kyetä avaamaan toimintaympäristöön, jotta niillä kyettäisiin ohjaamaan toiminnan kehittämistä--(0005)

Tulosten perusteella vaikuttaisi, että päätöksentekijän sisäisillä arvostuksilla on suuri merkitys strategiaan tavoitteisiin liittyvässä päätöksenteossa, koska pelastustoimen uudistaminen ei välttämättä saa kannatusta organisaatiokulttuurissa. Tällaisessa tilanteessa yksilöiden merkitys organisaation uudistamisessa korostuu. Toisaalta tuottavuusselvityksen (2016) toimenpiteiden vähäinen toteuttaminen voisi viitata myös siihen, että pelastuslaitosten päätöksenteko on pikemmin reaktiivista kuin proaktiivista. Voisi myös arvella, että kyseessä saattaa olla ns. informaation välttäminen (Johnson 1996), eli tiedon jättäminen huomioimatta esimerkiksi vetoamalla siihen, että yksilöllä ei ole riittävästi tietoa päätöksen kohteena olevasta asiasta.

5.2.2 Päätöksentekijän merkitys strategisten tavoitteiden saavuttamisessa

Haastateltavien kesken oli eroja siinä, minkä verran he olivat pohtineet strategisia tavoitteita. Jos johto ei määrittele strategiaan liittyviä tavoitteita, on riskinä, että organisaatiossa ei muodosteta yhteistä ymmärrystä niistä (ks. Petrashin 2002, luku 4.1.1). Toisaalta tuloksista voidaan päätellä, että kyseessä saattaa olla Johnsonin (1996) kuvailema tilanne, jossa organisaatiossa esiintyy tarkoitushakuista tietämättömyyttä tilanteessa, jossa päätöksentekijä välttää mielipiteiden ilmaisua kiistelyherkissä asioissa. Tällainen tilanne voisi muodostua silloin, kun päätöksentekijän pitäisi tehdä esimerkiksi merkittäviä muutoksia, jotka eivät saa kannatusta organisaatiossa, kuten esimerkiksi palvelutuotannon vaikuttavuuden lisääminen (esim. 27).

Esimerkki 27

--meidän pitää olla kilpailukykyinen työnantaja ja siihen kuuluu se, että meillä on sellainen maine, että meidän henkilöstö voi hyvin. Ja olemme haluttu työnantaja--(0004)

Edellisen kappaleen perusteella voidaan todeta, että strategiaan tavoitteisiin liittyvässä päätöksenteossa yksilön rooli on merkittävä. Päätöksiin vaikuttavat yksilön ominaisuudet kuten kiinnostus aktiiviseen kehittämiseen, paineensietokyky sekä kyky tehdä päätöksiä organisaatiokulttuurissa, jossa muutokset eivät ole toivottavaa.

Aineistosta on siis pääteltävissä, että organisaation kehittäminen on riippuvaista päätöksentekijän arvostuksista. Vaikuttaa siltä, että sellaiset päätöksentekijät, joilla ei ole samaistumistarvetta organisaatioon ja jotka, pystyvät kehittämään palvelutuotantoa. Aineiston perusteella päätöksentekijällä, joka on aloitteellinen ja valmis kehittämään maakuntatoimijoiden palveluja julkisten toimijoiden kesken, on myös mahdollisuus kehittää organisaation toimintaa. Seuraavassa esimerkissä haastateltava puhuu sote- ja maakuntauudistuksesta, jonka puitteissa maakunnan eri toimijat pyrkivät yhdessä kehittämään palveluja. Haastateltavan puheissa (esim. 28) kehittämistyön voi nähdä vaikuttavan positiivisesti pelastustoimen organisaation kehittymiseen.

Esimerkki 28

--mä en tiedä tarkotettiin ko sitä alun perin tähän, mutta tässä voi olla yksi tämmönen uus mahdollisuus myös avautua, sitä kautta kun sinne tulee monitoimialanen konserni, siitä maakunnasta, niin se voi viedä meidänkin palveluita eteenpäin--(0002)

Edellisen esimerkin perusteella voidaan päätellä, että muutokset organisaatiossa ovat vahvasti kiinni päätöksentekijän arvoista ja käsityksistä. Tulosten perusteella selvisi myös, että osa päätöksentekijöistä on jo tehnyt organisaatiossa toimenpiteitä strategisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavat aineistoesimerkit 29 ja 30 liittyvät aiemmin mainittuun pelastustoimen tuottavuus selvitykseen ja siinä esitettyihin toimenpide ehdotuksiin pelastuslaitoksille (ks. Tuottavuus pelastustoimessa, 2016).

Esimerkki 29

- -ollaan rakentamassa uutta mallia, että millä tavalla saadaan ne osaamistarpeet selville- -(0003)

Esimerkki 30

- -pyritään järjestämään ne palvelut niin, että pystytään ottamaan myös muuta tehtävää mukaan, kuin sitä pelastustoimen kiireellistä pelastustoimintaa. Että siellä voitais tehdä myöskin kiireetöntä palvelutuotantoa- -(0002)

Toisaalta osa päätöksentekijöistä pyrkii aktiivisesti uudistamaan pelastuslaitosten palvelutuotantoa, siinä ymmärryksessä ja sen tiedon valossa, mikä kulloinkin on saatavilla. Näin ollen vaikuttaa siltä, että kullekin yksilölle muodostunut tieto ohjaa päätöksentekoa. Päätöksentekijät tunnistavat oman roolinsa organisaation johtajina ja organisaation muutostarpeen. Samalla vaikuttaa myös, että merkittäviin muutoksiin vaaditaan ulkoinen paine, kuten seuraavista esimerkeistä 31 ja 32 ilmenee.

Esimerkki 31

-- ehkä käsittääkseni tulee muuttumaan se, että ei enää odoteta sitä 24 tuntia työvuorossa, että sattuu ko hädätyksiä, vaan veronmaksajat tulee jossain vaiheessa edellyttämään, että tehdään sillä työajalla muutakin työtä ja myös se, että tämä alahan pitäisi se tuota tunnustaa -- (0004)

Esimerkki 32

--Kyllä tässä nyt voi aika paljon peiliin kattoa, ettei ole onnistuttu, eihän heitä siitä voi syyttää, --(0002)

Aineiston perusteella voidaan myös todeta, että tiedon hyödyntäminen ammattialan ja organisaation toiminnan analysointiin on vahvasti henkilö- ja toimintaympäristöriippuvaista. Seuraavassa esimerkissä 33 pelastustoimen roolia maakuntaudistuksessa yksi haastateltavista kuvasi seuraavasti.

Esimerkki 33

- - mä en tiedä tarkotettiinko sitä alun perin tähän, mutta tässä voi olla yksi tämmönen uus mahdollisuus myös avautua, sitä kautta kun sinne tulee monitoimialanen konserni, siitä maakunnasta, niin se voi viedä meidänkin palveluita eteenpäin - -(0002)

Päätöksentekijöiden eroja ymmärryksessä organisaation tavoitteista vahvistaa aineistossa esiin noussut näkemys strategisista tavoitteista.

Esimerkki 34

-- niinku kaksi tommosta strategista päätavoitetta jokaisen turvallisuustietoisuus ja toinen on palveluitten järjestämisen moderni ote – (0002)

Esimerkistä 34 voidaan päätellä, että päätöksentekijä on tällöin analysoinut strategisia tavoitteita ja muodostanut itselleen siitä uutta tietoa.

Kun arvioidaan aineiston perusteella päätöksentekijöiden merkitystä organisaation toimintaan, niin voidaan aiemmin esitetyn Gusehian (2003) näkemystä mukaillen tunnistaa päätöksentekoon vaikuttavia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä. Alla olevassa esimerkki 35 havainnollistaa tätä.

Esimerkki 35

--kyläturvallisuushanke on puhtaasti lähtenyt meiltä --- ja sitten tämä kotona asumisen tukeminen, se on tullu niinku ulkopuolelta meille. Ja se on lähinnä sosiaali ja terveystyö lanseerannut meille, että kuinka me voimme olla edistämässä tätä puolta--(0004)

Esimerkin 35 katkelmassa haastateltava kertoo sote- ja maakuntauudistukseen liittyvistä hankkeista. Toinen hankkeista on saanut alkunsa aktiivisen ja motivoituneen työntekijän (sisäinen tekijä) toiminnan ansiosta, kun taas toinen on kehittynyt sote- ja maakuntauudistuksen toimijoiden (ulkoinen tekijä) edotuksesta. Palvelun vakiinnuttamisen näkökulmasta olennaista on ollut organisaation päätöksentekijöiden (sisäinen tekijä) myönteinen suhtautuminen. Edellä esitellyn perusteella kehittämisen edellytyksenä on motivoitunut yksilö, jonka toiminnan virkamies- ja poliittinen johto mahdollistaa.

Edellisessä esimerkissä 35 keskeistä oli siis se, että päätöksentekijät mahdollistivat organisaation jäsenen innovoivan toiminnan jatkumisen. Seuraavassa esimerkissä 36 puolestaan nousee esiin päätöksentekijän itsensä (ks. Gusehin (2003) teoria päätöksentekijän henkilökohtaisten mieltymysten ja arvojen vaikutuksesta) merkitys organisaation toiminnan kehittämissä.

Esimerkki 36

-- tämä maakuntauudistus --- asiakkaita vartenhan me ollaan, eikä järjestelmään varten --- kootaan niitä palveluita niin, että niistä muodostuu järkevä kokonaisuus, mahdollisimman kustannustehokas --- koko ajan taustalla on se isokuva jauhautunut, että ollaan mukana ja halutaan kehittää ja että siitä rakennetaan yhteinen palvelukokonaisuus. (0002)

Esimerkissä haastateltava selostaa maakuntauudistuksen valmisteluun liittyvä tilannetta, jossa maakunnan rakennemuutoksista oli tehty analyttinen tarkastelu. Tarkastelun tulokset saivat päätöksentekijän aktivoitumaan, ja pelastuslaitoksen alueella analysoitiin, mitä rakenteelliset muutokset tarkoittavat toimintaympäristössä. Analyysin pohjalta puolestaan tehtiin päätöksiä palvelutuotannon kehittämiseksi. Aineiston perusteella tehtiin päätöksiin näytti vaikuttavan voimakkaasti maakunnan toimijoiden yhteinen ymmärrys maakunnan tavoitteesta, mutta olennaisimpana voisi silti pitää päätöksentekijän eli yksilön merkitystä. Ilman aktiivista henkilöä, jonka sisäisiin mieltymyksiin ja arvostuksiin liittyy yhteistoiminta maakunnan hyväksi, ei organisaation toimintaa olisi lähdetty kehittämään. Yksittäisen päätöksentekijän ominaisuuksien merkitys näyttää siis olevan varsin suuri.

5.2.3 Organisaatiokulttuurin vaikutus päätöksentekijään

Haastatelluille päätöksentekijöille on yhteistä se, että he kaikki liittävät organisaation kehittäminen pääsääntöisesti perinteiseen palvelutehtävään eli operatiiviseen sammutus- ja pelastustoimintaan. Päätöksentekijät eivät nosta keskusteluissa esiin asiantuntijatyötä tai ensihoitoa, vaikka nekin ovat merkittävä osa pelastustoimen suoritteita. Niinpä seuraavassa esimerkissä 37 mainittavalla ammattitaitoasioilla viitataan nimenomaan sammutus- ja pelastustoimintaan liittyviin taitoihin.

Esimerkki 37

--jos ajatellaan sisäisesti tätä laatua, siinä on tietty ammattitaito asiat huomioitava. Niin vakinaisella kuin sopimus henkilöstöllä, siellä on tietty koulutusasiat kunnossa--(0004)

Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että organisaatioiden pyrkimyksissä kohti niille asetettuja strategisia tavoitteita päätöksentekijät ovat olleet passiivisia toimenpiteiden suhteen ja odottavat, että pelastuslaitosten kesken sovitaan yhteiset toimenpiteet, joilla pyritään yhdessä tavoittelemaan strategisia tavoitteita. Luvussa 4 todettiin, että Simonin (1997) teorian mukaan yksilötasolla päätöksentekoa ohjaavat organisaation tavoitteet ja niihin sitoutuminen. Tämän tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia kuin Harisalon (2008, 134-135) huomio siitä, että organisaatiot eivät kykene muuttamaan toimintaansa, koska johtajat ovat usein mukana organisaation kulttuurissa samalla tavalla kuin työntekijät. Muutoksen aikaansaamiseksi vaaditaan usein sellaisia ulkoisia tekijöitä, jotka kyseenalaistavat organisaation nykyisen kulttuurin. Tämä näkyy seuraavassa esimerkissä 38, jossa haastateltava puhuu organisaationsa toiminnan kehittämisestä.

Esimerkki 38

--Ja sitten tää aktiivinen kehitys, niin sen päätöksenteko on ainakin minun mielestä aika lapsen kengissä, ainakin meillä, uskalla nostaa käden ylös ja viitata siinä asiassa näin. Että olemme konservatiiveja-- (0004)

Esimerkissä 38 haastateltavan kommentista voi päätellä että, aktiivinen kehittäminen ei kuulu kulttuuriin. Seuraavasta esimerkistä 39 on puolestaan havaittavissa, että ammattialan kulttuuri, johon liittyy pyrkimyksiä yhdenmukaisuuteen aiheuttaa jännitteitä päätöksentekijöiden välille. Esimerkin katkelmassa voi nähdä arvostelua aktiivisia päätöksentekijöitä kohtaan, jotka pyrkivät kehittämään palvelutuotantoaan.

Esimerkki 39

-- Joku (pelastuslaitos) menee tuolla noin, loput 10 metriä perässä---Eihän se ole pelastustoimen tavoitetila, meidän pitäisi saada porukka myös mukaan siihen, sen uuden tekemisen kanssa.--(0005)

Esimerkin kommentin perusteella organisaatiokulttuurin kehittämisen tulisi tapahtua yhdenmukaisesti eri laitoksissa. Kommentista voisi myös päätellä, että yksittäisten pelastuslaitosten kehitystoimenpiteet aiheuttavat ulkoista painetta muille päätöksentekijöille oman toimintansa kehittämiseen. Tämä saatetaan kokea kielteisenä, koska kehittäminen ei ole helppoa, koska se tarkoittaa muutosta organisaatiokulttuuriin. Tämä taas voi johtaa liittyä muutosjohtamisen haasteisiin ja konfliktiriskeihin. (Vrt. Senge 2000; Mankkinen 2011; Selznick 1969).

5.2.4 Autonomian vaikutus päätöksentekoon

Tulosten perusteella strategisiin tavoitteisiin liittyvä päätöksenteko ei näytä olevan kovin yhdenmukaista eri pelastuslaitoksissa. Tämä saattaa liittyä luvussa 2.5 käsiteltyyn palvelunkäyttäjien kyvyttömyyteen arvioida sellaista palvelua, josta hänellä on vain yksittäisiä kokemuksia. Vaikutusta voi olla myös pelastustoimen päätöksenteon kontekstilla (kuva2), jossa tavoitteita pelastustoimen toiminnalle asettavat poliittiset päättäjät ja työnantajan roolissa toimivat isäntäkaupunkien viranhaltijat. Näillä kummallakaan ei pääsääntöisesti ole asiantuntemusta palvelutuotannon arviontiin. Voisikin ajatella, että jokaisella pelastuslaitoksella on autonomia päättää omasta toiminnastaan, niiden taloudellisten resurssien, puitteissa kuin on määritelty. Tällaisessa toimintaympäristössä päätöksentekijän koulutus, kokemus ja arvostukset korostuvat organisaatioon liittyvässä päätöksenteossa (ks. March & Simon 1993). Ensinnäkin päätöksiin vaikuttavat päätöksentekijöiden arvostukset, koska vaikuttaa, että jokainen pelastuslaitos tekee omista lähtökohdistaan ja motiiveistaan itsenäisiä päätöksiä, jolloin tehdyt päätökset ovat pelastuslaitoskohtaisia. Seuraavan esimerkin 40 kommentti liittyy tähän laitosten autonomiaan, sillä vain tässä laitoksessa oli uudistettu sisäistä strategiaa.

Esimerkki 40

--On meillähän on tehty niin strategia on päivitetty viime syksynä, eli syksyllä 17 ja meillä on aika pitkälti pohjana juuri tämä valtakunnallinen strategia.--(0003)

Samanlaista autonomiaan perustuvaa ja näin ollen pelastuslaitoskohtaista. Päätöksentekoa havainnollistaa myös seuraava esimerkki 41.

Esimerkki 41

--meillä on päätetty, tietysti lakikin velvoittaa, että ihmiset saa niitä palveluita. Niin tää on ihan oikeesti strateginen kysymys tämä moniammatillinen yksikkö, --- sopimuspalokuntakenttä hiipuu, väistämättä, --- vastaus sille, että me pystyttäis edes auttavasti antamaan lähipalvelua--(0002)

Edellisissä esimerkeissä autonomia on siis mahdollistanut yhtäältä omaehtoisen strategisiin tavoitteisiin pyrkimisen sekä omasta toimintaympäristöstä lähtevän kehittämisen. Tällaisen aktiivisen päätöksenteon lisäksi autonomia voi johtaa myös passiiviseen päätöksentekoon, mikä näkyy seuraavassa esimerkissä 42.

Esimerkki 42

--Ei ole ollut aikaa syventyä yksityiskohtaisesti näihin asioihin, koska nythän on menossa kuitenkin paljon erilaisia uudistuksia---Kuitenkin me uskotaan toisiimme, että ne työryhmät tekevät juuri näitä asioita-- (0005)

Tässä esimerkissä tulee esiin, että palvelujen järjestämiseen liittyvän päätöksenteon taustalla on toimintaympäristön analyysi ja painopisteiden määrittely. Esimerkistä näkyy, että aktiivisen kehittämisen/suuntaviivojen luomisen sijaan voidaan puolestaan odottaa ulkopuolelta tulevia yhtenäisiä linjauksia.

Tulosten perusteella päätöksenteko pelastustoimessa myötäilee Simonin (1976) päätöksentekoteoriaa, sikäli, että tutkimukseen perustuvan tiedon hyödyntäminen näyttää olevan johtamisessa vähäistä. Syynä voisi olla päätöksentekijöiden koulutustausta ja juuret organisaatiossa. Tämän lisäksi aineistosta (esim. 43) voi päätellä, että haastateltavien mielestä ammattialan tutkimuksen puute osaltaan vaikuttaa ammattialan hitaaseen uudistumiseen.

Esimerkki 43

--Kyllähän meillä aika vaatimatonta on tällöinen analytiikka, ennakointi, tällöinen niinku analysointi, tilinpäätöksen tai toiminnan eteenpäin suunnittelu, niin, eihän se nyt ihan hirveen pitkällä olla siinä kohtaa, että kyllä siinä vielä niinku parannettavaa on--(0004)

Kuten edellä mainittiin, päätöksenteko pelastustoimessa näyttää tapahtuvan March & Simonin (1993) teorian mukaisesti. Se on siis riippuvaista myös päätöksentekijän sisäisistä arvostuksista, joihin vaikuttavat päätöksentekijän koulutus, kokemus sekä ymmärrys yhteisistä tavoitteista. Tämän lisäksi aineistosta on havaittavissa johdannossa mainittu kunnallisen autonomian vaikutus. Koska jokainen pelastuslaitos voi autonomisesti päättää, kuinka palvelut kuntalaisille tuotetaan, tämä näkyy aineistossa erilaisina päätöksinä. Tämä puolestaan mukailee Haverin, Stenvallin ja Majoisen (2011) tutkimusta, jossa he toteavat, että yksi kuntien autonomian tarkoitus on tuottaa palveluja paikallisen kulttuurin ja identiteetin pohjalta. Tämä edistää kuntaa paikallisten asukkaiden palvelussa ja lisäksi vahvistaa erilaisia paikalliskulttuureita sekä pienentää väärin päätösten aiheuttamaa riskiä. Edellä

esitettyjen esimerkkien valossa vaikuttaa, että tutkimuksen aineistossa paikallinen kulttuuri ja arvostukset heijastelevat tehtyihin päätöksiin Haverin ym. esittämällä tavalla.

5.2.5 Yhteenveto

Arvioitaessa pelastustoimen päätöksentekoa Simonin (1957) sekä Cyertin ja Marchin (1963) teorioiden valossa (ks. luokittelu luvussa 4.2.3.) voidaan todeta, että strategisiin tavoitteisiin liittyvässä päätöksenteossa painottuvat helppous- ja reaktiivisuusperiaatteet. Helppousperiaatteeseen liittyvä uusien ratkaisujen etsiminen vasta pakon edessä näkyy muun muassa siinä, että strategisiin tavoitteisiin liittyviä kehittämistarpeita ei ole systemaattisesti selvitetty missään organisaatiossa. Reaktiivisuusperiaate taas näkyy esimerkiksi siinä, että strategisten tavoitteiden kannalta legitimeiksi koetaan riittävän sellaiset päätökset, jotka liittyvät perinteiseen palvelutuotantoon eivätkä niinkään sen kehittämiseen. Seurauksena voi olla tilanne, jossa organisaatiot kehittymisen sijaan pyrkivät mieluummin säilyttämään perinteisen tavan toimia.

Tiedon käyttö pelastustoimen päätöksenteossa on vahvasti henkilöriippuvaista, ja siihen vaikuttavat yksilön kokemus, koulutus ja arvostukset. Yleinen tendenssi vaikuttaa kuitenkin olevan, että tiedon etsimisen sijaan päätöksentekijät odottavat tietoa tuotavaksi. Tyypillisesti myös odotetaan sellaista tietoa, joka vastaa organisaation arvoja ja joka on muodostunut pelastustoimessa. Ennen kuin tieto hyväksytään, tulee sen myös sopia organisaatiokulttuuriin. Päätöksiä tehdään rutiininomaisesti tai harkiten, mutta tutkimukseen perustuvan tiedon hyödyntäminen on johtamisessa vähäistä (ks. Simon, 1976). Aineiston perusteella tähän vaikuttavat päätöksentekijöiden koulutustausta, juuret organisaatiossa sekä ymmärrys asetetuista tavoitteista. Tutkimuksen perusteella voidaan myös päätellä, että pelastustoimen päätöksentekijöiden toiminta mukailee Simonin (1978) näkemystä, että päätöksentekoon vaikuttavat myös päätöksentekijän intuitio, tunteet ja arvot.

Yleisesti arvioituna päätöksentekijät näyttävät olevan melko passiivisia strategisiin tavoitteisiin liittyvien päätösten suhteen ja odottavan, että pelastuslaitokset sopivat keskenään yhteiset toimenpiteet, joilla pyritään kohti tavoitteita. Täten päätöksenteko pelastustoimessa vaikuttaa pikemmin reaktiiviselta kuin proaktiiviselta. Päätöksenteko on myös lähtökohtaisesti riippuvaista päätöksentekijästä (Ks. March & Simon 1993) ja lisäksi vaikuttaa, että jokainen pelastuslaitos tekee omista lähtökohdistaan ja motiiveistaan itsenäisiä päätöksiä, jolloin tehdyt päätökset ovat pelastuslaitoskohtaisia. Tulosten perusteella strategiseen päätöksentekoon näyttäisi siis liittyvän

tietynlaista ristiriitaa: ylhäältä toivotaan yhteisiä linjauksia, toisaalta toimitaan autonomisen aseman mukaisesti, omista lähtökohdista.

5.3 Organisaatiokulttuurin vaikutus tiedon käyttöön

Vaikka ammattialan kehittäminen nähdään pelastustoimen operatiivisiin tehtäviin osallistuvien näkökulmasta, ei erilaisissa asiantuntijatehtävissä tai ensihoidossa toimivan henkilöstön kehittäminen noussut aineistossa lainkaan esille (ks. myös luku 5.2.3 esim. 37). Havainto on mielenkiintoinen, sillä vaikuttaisikin, että edellä esitetty mukailee luvussa 2.5 esitettyä asiakkaan kykyä antaa palautetta. Se, että asiantuntijoiden tai ensihoidon toimintatapojen kehittäminen ei noussut esiin keskusteluissa, saattaa ensinnäkin johtua Vakkuria (2009) mukaillen siitä, että näissä tehtävissä vaaditaan erityistä asiantuntemusta, minkä vuoksi ulkopuoliset, mukaan lukien organisaation johtajat, eivät pysty arvioimaan organisaation tuottamien palveluiden tasoa, mikäli heillä ei ole tehtävissä vaadittavaa asiantuntemusta. Ensihoidossa lisäksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista 13§ (20.3.2015/271) tukee ensihoidon työntekijöiden etäisyyttä päätöksentekijöistä, koska se estää päätöksentekijöitä saamasta tarkempaa tietoa ensihoidossa työskentelystä. Aiheellinen kysymys onkin, millä tavalla asiantuntijoiden tai ensihoidossa työskentelevien toimintatapoja kehitetään tilanteessa, jossa asiakkaiden kyky arvioida palvelun laatua on riittämätön (ks. luku 2.5). Toiseksi sen, että haastateltavien puheessa kehittämistoiminta yhdistyy palomiesten tehtäviin, voisi arvella johtuvan heidän kulttuuritaustastaan. Johtajat ovat yleensä edenneet palomiehen tehtävistä asemaansa, jolloin Harisaloa (2008) mukaillen on mahdollista, että johtajat ovat mukana organisaation kulttuurissa samalla tavalla kuin työntekijät. Tämä päätelmä tunnistettiin myös haastatteluissa, kuten seuraava esimerkki 44 osoittaa.

Esimerkki 44

--johto on kasvanut aikojen saatossa, siitä omasta rivistä. Ja on totuttu tekemään tietyllä toimintamallilla näitä asioita--- ja ehkä se ettei ole nähty alalla tarpeelliseksi tutkimus ja kehittämistoimintaa--(0004)

Nykyiset pelastustoimen johtajat ovat edenneet miehistötehtävistä johtajiksi, mikä tarkoittaa, että heidän päätöksentekoonsa heijastuu pelastustoimen sisäinen kulttuuri. Taustastaan johtuen he eivät välttämättä pyri aktiivisesti muuttamaan organisaatiokulttuuria, vaikka se parantaisi organisaation palvelutuotannon vaikuttavuutta yhteiskunnassa. Esimerkiksi huolimatta siitä, että onnettomuuksien ehkäisy on ollut lain perusteella pelastustoimen tärkein tehtävä, johtamisessa ei ole suunnattu resursseja onnettomuuksien ehkäisyyn (Mankkinen 2011, 279; Pelastuslaitosten kumppanuushanke 2016, 18). Tämän vuoksi muutoksen aikaansaamiseksi vaaditaankin usein sellaisia ulkoisia tekijöitä,

jotka kyseenalaistavat organisaation nykyisen kulttuurin ja sen olemassaolon (Harisalo 2008, 134–135).

Aineiston perusteella näyttäisi siltä, että vastuullisuuden lisääminen nähdään useammin organisaation ulkopuolella tapahtuvana kuin organisaation sisältä edistettävänä esimerkiksi johtamisen keinoin. Tämä tuntuu olevan linjassa esimerkiksi Sengen (2000, 22) teorian kanssa, kun hän toteaa, että hierarkkisessa organisaatiossa on tyypillistä odottaa ylhäältäpäin tulevia ohjeita ja toimia sen mukaisesti. Tämä näkyy seuraavan esimerkin näkemyksessä, että vastuullisen toiminnan lisäämiseksi riittää ulkopuolelta asetettujen määrällisten tavoitteiden saavuttaminen.

Esimerkki 45

-- et jos me luvataan saavuttaa 20 pinnaa saavuttaa ihmisiä turvallisuusviestinnällä, -- että se saavutetaan sitten kaikkien kuntien alueella --(0004)

Kuten edellisessä esimerkistä 45 näkyy, laadullisten mittareiden sijaan huomiota kiinnitetään määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen. Tällöin ei välttämättä tavoiteta esimerkiksi niitä kriittisiä kohderyhmiä, joiden kautta toimintaympäristön turvallisuutta voitaisiin kohdennutusti edistää, Tällöin strategisissa tavoitteissa esitetyn vastuu yhteisön turvallisuudesta jakaantuisi organisaation sisälle ja ulkopuolelle. Sen, että vastuullisuuden nähdään liittyvän organisaation ulkopuolelle, voisi päätellä liittyvän johdannossa esiteltyyn tasa-arvoisuudesta johtuvaan kulttuuriin, jossa selkeiden tavoitteiden puuttumisen vuoksi organisaation ryhmät toimivat omien sisäisten arvostustensa perusteella. Niihin ei välttämättä kuulu vaikuttavuuden lisääminen.

5.3.1 Peruskoulutuksella asema vahva

Tulosten perusteella ammattialan kehittämisen lähtökohtana pidetään Pelastusopiston järjestämää peruskoulutusta (laki Pelastusopistosta 2006, 2§). Lisäksi tulosten perusteella vaikuttaa, että myös organisaation arvomaailman kehittäminen nähdään lähtökohtaisesti oman organisaation ulkopuolella tapahtuvaksi. Tämä käy ilmi seuraavan esimerkin 46 kommentista.

Esimerkki 46

- -arvomaailman juurruttamisella näihin uusiin opiskelijoihin, on minun mielestäni merkitystä, että kaverit tietää sitten, että minkälaiseen työyhteisöön he on tulossa ja mitkä on pelastustoimen tavat ja arvot toimia- - (0004)

Sen lisäksi, että toimintatapojen uudistaminen nähtiin organisaation ulkopuolella tapahtuvaksi, Pelastusopiston rooli koettiin merkitykselliseksi myös toimintatapojen kehittämisessä ammattialalla.

Aineistossa esitettiin muutoksia muun muassa peruskoulutuksen sisältöön ja ottamalla kantaa myös siihen, miten sitä tulisi kehittää (esim 47).

Esimerkki 47

--sitähän pitäisi nimenomaan laajentaa tänne yhteiskunnan niinku ymmärtämiseen vähän laueemmin, ja mikä on se meijän merkitys koko ympäröivälle yhteisölle.--(0002)

Päätöksenteon näkökulmasta tarkasteltuna koulutuksen kehittämisen voisikin nähdä olevan mahdollista, sillä Tolppi (2001, 124) toteaa tutkimuksessaan, että pelastustoimen päällystön ja järjestöjen mahdollisuus vaikuttaa pelastusalan koulutukseen on ollut poikkeuksellisen voimakasta. Tämän perusteella voikin päätellä, että koulutuksen kehittämiseksi on olemassa hyvät mahdollisuudet, mikäli organisaation kulttuuri tai siinä toimivat yksilöt haluavat kehittää sitä.

Pelastustoimen tuottavuutta selvittäneessä projektissa (Tuottavuus pelastustoimessa 2016) todettiin, että toimintaympäristöön liittyvän vastuullisuuden kehittyminen edellyttää panostusta turvallisuusviestintään ja sen menetelmien kehittämiseen. Aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin, että strategiaan tavoitteisiin sisältyvä vastuullisuuden parantaminen ei ole yksikertaista nykyisessä organisaatiokulttuurissa, kuten seuraava esimerkki 48 osoittaa.

Esimerkki 48

--jos henkilöstö voi hyvin, niin ei kohdenneta sellaisia tehtäviä sellaisille ihmisille, jotka eivät siihen luontaisesti kykene--(0005)

Esimerkin kommentista käy ilmi, että henkilöstön osaamisen kehittämistä, joka on keskeistä vastuullisuuden kehittämisen kannalta, ei nähdä ensisijaisena tavoitteena. Tähän voisi arvella vaikuttavan muun muassa ammattialan koulutukseen liittyvien opiskelijavalintojen sekä tutkintojen sisältöjen, joita yksi aineistossa haastatelluista kommentoi seuraavasti (esim. 49).

Esimerkki 49

-- kun pelastajakurssin sisältöä katsoo, se on nimenomaan sitä tulipalon sammuttamista ja siihen liittyvää tekniikkaa--(0002)

Opiskelijavalinnoissa painottuvatkin voimakkaasti fyysinen toimintakyky ja tutkinnon sisällössä puolestaan painottuvat sankarirooliin liittyvät perinteiset pelastustoimen tehtävät kuten sammutus- ja pelastustoiminta sekä ensihoito (Pelastusopiston opetussuunnitelma). Strategisten tavoitteiden valossa olisikin syytä pohtia, millä tavalla opiskelijavalinnat ja tutkinnon sisällöt tukevat strategiaa tavoitetta.

Aineiston perusteella vaikuttaa, että organisaation arvomaailman kehittäminen nähdään lähtökohtaisesti oman organisaation ulkopuolella tapahtuvaksi. Siihen, ettei strategisiin tavoitteisiin liittyviä päätöksiä ole välttämättä tehty, vaikuttaa myös se tosiasia, että yksilöiden mahdollisuutta rationaaliseen päätöksentekoon rajoittaa myös tavoitteiden arvioinnin vaikeus (ks. Petrash 2002, 13–15). Pelastustoimeen ei ole kehitetty sellaisia mittareita, joilla voisi arvioida asetettujen strategisten tavoitteiden saavuttamista (Tuottavuus pelastustoimessa, 2016). Päätöksentekoon vaikuttaa myös se, että osalle haasteltavista vaikutti olevan epäselvää, mitä strategisilla tavoitteilla tarkoitetaan tai kuinka ne soveltuvat monimuotoiseen toimintaympäristöön. Siihen, että tavoitteet koetaan epäselviksi, vaikuttaa myös se, että tietoa siitä, mikä on tavoitteiden merkitys pelastustoimen kulttuurissa, ei pyritä aktiivisesti selvittämään. Tähän puolestaan saattaa vaikuttaa se, että tavoitteet ovat liian vaativia, jolloin yksilön motivaatio ponnistella niitä kohden laskee (ks. luku 4.1.3). Merkityksetöntä ei ole myöskään se, että pelastustoimen strategiset tavoitteet on määritetty organisaation ulkopuolelta (ks. Guseh 2003), mikä voi vaikuttaa päätöksentekijöiden sitoutumiseen tavoitteisiin.

5.3.2 Autonomian ja palvelun järjestäminen

Tässä luvussa tarkastellaan autonomian näkökulmasta pelastuslaitosten yhdenmukaisuuden haasteellisuutta. Pelastuslaitosten toimintatapoja pyritään kehittämään pelastuslaitosten kesken kumppanuusverkostossa (Kumppanuusverkosto). Tulosten perusteella kumppanuusverkostoon kuitenkin suhtaudutaan ristiriitaisesti. Pelastuslaitokset ovat aktiivisia ja sitoutuneita verkostoon, mutta toisaalta verkostolta toivotaan tiiviimpää tietojen vaihtoa sekä avoimuutta ja tekijänoikeuksien arvostamista. Lisäksi on havaittavissa, että yhteisten päätösten sopiminen on haasteellista, mikä näkyy seuraavista esimerkeistä 50 ja 51 osoittavat.

Esimerkki 50

--mehän on onnistuttu tässä ainakin pelastuslaitoksen ja kumppanuusverkoston osalta, sitä kautta saa uusi tapoja ajatella, uusia menetelmiä. Mutta sitten pitäis tehdä enemmän yhdessä laitosten kanssa--(0001)

Esimerkki 51

-- että jos tehdään joku, sovitaan joku asia, että näin se tehdään, jos puolet laitoksista sitoutuu siihen, niin se on aika hyvä.--(0004)

Pelastustoimen kumppanuusverkoston toimivuutta koskeneissa tutkimuksissa on havaittu, että yhteistyö verkostossa vaikuttaa positiivisesti tiedon lisääntymiseen, mutta sen sijaan yhteisten

päätösten muodostamista pelastuslaitosten kesken, ei tiedon lisääntyminen helpota (Kivelä 2016, 129–131;153). Lepistö täsmensi omassa pro gradu -tutkielmassaan Kivelän tutkimuksen havaintoja. Lepistö havaitsi, että luottamus verkoston jäsenillä verkostoa kohtaan oli korkealla tasolla. Yhtenäinen päätöksenteko on luontevaa yleisimmissä asioissa, mutta sen sijaan yksityiskohtaisemmissa asioissa päätöksentekijät, tekevät päätökset yhteisten linjausten sijaan omaan organisaatiokulttuuriin perustuen. (Lepistö, 2017). Aineisto vahvistaa Lepistön havaintoa kumppanuusverkoston kyvystä tehdä yhteisiä päätöksiä. Kuten seuraava esimerkki 52 osoittaa.

Esimerkki 52

--kumppanuusverkostossa olen huomannut, mikä on haaste, se yhteisen kannan muodostaminen ongelmana--
(0004)

Aiemmin on jo todettu (Vakkuri 2009, ks. luku 2.5), että vahva ammatillisuus ja kompleksisuus vaikeuttava ammattialalle kuulumattomien vaikutusmahdollisuuksia. Lepistön tutkimuksen (2017) valossa on havaittavissa kyseisen ilmiön aiheuttama vaikutus pelastuslaitosten väliseen yhteistyöhön. Lepistö toteaa että kumppanuusverkostossa pelastuslaitokset ovat sopineet yhteisistä linjauksista valvontapäätösten osalta, ja päätösten kohteet puolestaan ovat olleet tyytyväisiä yhtenäisiin päätöksiin (Lepistö 2017, 134–136). Huomionarvoista on, että pelastustoimen valvontapäätökset (pelastuslaki 78§) ovat luonteeltaan toimintaa, joka kohdistuu sellaisiin pelastuslaitoksen ulkopuolisiin asiantuntijoihin ja yhteistyötahoihin, joilla on yleensä asiantuntemus valvontapäätösten sisällöstä. Tällaisia asiantuntijoita ovat esimerkiksi yritysten turvallisuuspäälliköt. He kykenevät antamaan palautetta saamastaan palvelusta, jolloin palvelua kehitetään sisäisten motiivien sijaan asiakkaiden palautteen pohjalta. Vaikuttaa siis, että ulkoisten asiantuntijoiden aiheuttama paine on johtanut pelastuslaitosten kykyyn tehdä yhtenäisiä päätöksiä, koska Lepistön (2017) tutkimuksen perusteella ne ovat keskenään hyväksyneet yhteiset toimintamallit. Kuten esimerkit 53 ja 54 osoittavat.

Esimerkki 53

--sitten pitäis tehdä enemmän yhdessä laitosten kanssa--(0005)

Esimerkki 54

-- mun mielestä on ja se on hyvin kustannustehokas tapa jakaa sitä tietoo -- (0002)

Syyksi tällaiseen yhteisen toimintamallin hyväksymiseen voisi arvella tilanteita, joissa useampi pelastuslaitos tuottaa samoja turvallisuuspalveluja samalle toimijalle, jotka toimivat usean pelastuslaitoksen alueelle. Tällöin asiakkaat kykenevät vertailemaan eri pelastuslaitosten palveluiden

laatua ja lisäksi heillä on asiantuntemus tehtyjen päätösten arviointiin ja edelleen pelastustoimen asiantuntijoiden toiminnan kyseenalaistamiseen. Asiantuntijoiden palaute toimii ulkoisena paineena, joka saa aikaan yhtenäisen päätöksen pelastuslaitoksissa. Edellisen perusteella pelastustoimen kumppanuusverkostosta voisi yhteenvetona päätellä, että se kykenee yhteisiin linjauksiin tilanteissa, joissa ulkopuolinen asiantuntija aiheuttaa painetta päätöksenteolle. Sen sijaan yhteisiin linjauksiin ei todennäköisesti kyetä tilanteissa, joissa toiminnan kehittämisen paine tulee ammattialan sisältä. Seuraavan esimerkin kommentti 55 vahvistaa tätä tulkintaa.

Esimerkki 55

--minusta tuntuu, että se ei nytkähdä eteenpäin, ennen kuin taloudellinen pakko tulee laitoksille.--(0004)

Edellisten havaintojen perusteella vaikuttaisikin, että kumppanuusverkoston toiminnassa on havaittavissa Mankkisen (2011) tutkimuksessa havaittu, piirre, että pelastuslaitosten kulttuurissa ulkopuolelta tulevat muutokset eivät ole toivottuja. Vaikuttaisikin, että ellei ulkopuolinen auktoriteetti kyseenalaista toimintakulttuuria, pelastuslaitosten yhdenmukaisen toiminnan aikaansaaminen on epätodennäköistä. Ilman ulkopuolisen vaikutusta, päätöksenteko perustuu siihen, että jokainen laitos tekee itsenäisen päätöksen sisäisistä motiiveistaan.

5.3.3 Autonomia ja sen merkitys organisaatiokulttuurille

Jokaiselle organisaatiolle muodostuu ajan kuluessa oma kulttuurinsa, joka tulee ottaa huomioon johtamisessa ja päätöksenteossa (esim. Scott 1987). Kulttuurin vaikutus tulee näkyviin myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Erityisen selvästi historian kuluessa muodostuneen kulttuurin nähdään vaikuttavan pelastustoimen palveluiden järjestämiseen yhdenmukaisesti, kuten seuraava esimerkki 56 osoittaa.

Esimerkki 56

--Historiallisista syistä johtuen, palvelutuotanto ei voi olla yhdenmukaista. Myös olemassa olevat sopimukset estävät yhdenmukaiset käytännöt yhdenmukaisuuden suuntaan - - (0005)

Pelastustoimen palvelutuotannon sisäiseen epäyhdenmukaisuuteen on historialla suuri vaikutus, sillä nykyisessä palveluverkossa vaikuttaa voimakkaasti autonomisten kuntien (ks. Johdanto) aikoinaan rakentama järjestelmä. Kuten johdannossa esiteltiin, eri järjestelmät voivat olla hyvin erilaisia keskenään, minkä lisäksi vapaaehtois pohjalta toimivissa sopimusalokunnissa saattaa olla erilaisia sopimuksia. Tämä kaikki vaikuttaa palveluiden järjestämisen hallintaan, mikä tulee esiin seuraavassa esimerkissä 57.

Esimerkki 57

--Alueen henkilöstörakenteessa, jossa on paljon sopimushenkilöstöä, joka ei ole suorassa palvelussuhteessa, sellaisen pinnan hallinta on erilaista kuin vakinaisen henkilöstön osalta--(0005)

Sopimuspalokuntien hallinta koetaan siis vaikeammaksi, koska niiden henkilöstö ei ole päätoimisten työntekijöiden tapaan suorassa palvelussuhteessa pelastuslaitoksiin vaan epäsuorasti palokuntasopimuksen mukaisesti (Pelastuslaki 25§). Tuottavuus pelastustoimessa -raportissa (2016) kävi ilmi, että sopimuspalokunnissa palveluja tuotetaan satunnaisesti, mutta tämä seikka ei noussut aineistossa esiin niiden hallintaan vaikuttavana tekijänä. Edellisestä voidaan päätellä, että yhdenmukainen pelastustoimi nähdään haasteellisena. Pääsyyinä nähdään erilaiset palokuntamuodot ja niiden hallittavuus (esim. 58).

Esimerkki 58

--Vakinaisen työyhteisön ja henkilöstön osalta helpompi (onhan siinäkin haasteita), helpompi silti viedä asioita ymmärrykseen asti.-- Mut sitä kun ei ole niin helppo, kun täällä jossa se henkilöstö ei ole kaikki vakituista, niin se historia. Jos ei tunne historiaa, ei voi katsoa eteenpäin. Syytä tunnistaa alkuperä, mutta se ei saa olla esteenä kehitykselle. --(0005)

Pelastustoimen organisaatiossa autonomian ja tasa-arvoisuuden seurauksena voidaan nähdä, että jäsenten välille on muodostunut voimakas kollektiivinen identiteetti. Se muodostuu lähtökohtaisesti kulloinkin työyhteisöön kuuluvan henkilöstön vuorovaikutuksesta, ja identiteetti mukautuu työryhmien sisäisissä keskusteluissa, väittelyissä ja kamppailuissa, joissa työnantaja nähdään sivullisena. (Ks. Holland ym. 1998; Mankkinen 2011.) Päätöksenteon pyrkimyksiä kohden strategisia tavoitteita ei myöskään helpota hierarkkiselle organisaatiolle ominainen muutosta vastustava kulttuuri (Senge 2000, 22). Kollektiivisuutta vahvistaa kulttuuri, jossa ryhmään kuuluminen, yhdessäolo sekä viihtyminen ovat tärkeässä roolissa (Mankkinen 2011, 227). Seuraavasta aineistoesimerkistä (57) voi päätellä, että organisaation identiteetti ja muodostunut kulttuuri vahvistaa yksittäisiä ryhmiä ja tukevat erilaisten mikrokulttuurien muodostumista. Ne puolestaan näkyvät organisaatiossa usein päätöksentekoa vastustavina voimina. Aineiston valossa pelastustoimen yhdenmukaisuus vaikuttaa haasteelliselta tavoitteelta, ei ainoastaan pelastuslaitosten välillä vaan yksittäisen paloaseman sisällä jopa työvuorojen välillä, mikä näkyy seuraavassa esimerkissä 59.

Esimerkki 59

--Kun seuraa tässä näitä työvuoroja, niin näähän on hirveen erilaisia, jotkut sepittää vastaan joka asiasta, toiset taas toimivat joustavasti--(0001)

Mankkinen (2011) päätelee, että organisaatiolle tyypillisen vastakkainasettelun tarkoituksena on edunvalvonnallinen. Ensinnäkin palomiehet haluavat erottua omaksi erityiseksi ryhmäksi, jonka etuja kyetään edistämään yhteisöllisesti. Toiseksi kyseessä on pyrkimys kollektiivisen identiteetin vahvistamiseen, jossa arvotetaan oma ryhmä erityiseksi muiden ryhmien rinnalla. Kolmanneksi vastakkainasettelu voidaan nähdä yksipuolisena vallankäytön muotona, jonka tarkoituksena on ehdottomuus ryhmän sisäisten tavoitteiden ajamisessa. Keskustelut ryhmissä eivät välttämättä anna tilaa sellaisille aiheille, jotka ovat vastoin työvuorossa vallitsevaa kulttuuria. Ryhmän sisäiseen hallintaan liittyvät myös jäsenten väliset keskustelut, joiden perusteella päätetään siitä, mitkä ovat sisäiset säännöt. (Mankkinen 2011, 196; 227; 235; 271–272.) Huomionarvoista on myös teoriassa esiin nostettu (Ashforth & Humphrey 1993) havainto työtehtävistä, joihin liittyy tunteita. Tällöin työssä tapahtuviin muutoksiin suhtaudutaan emootioperäisesti, ja tämä piirre edelleen voimistuu, jos organisaation jäsenet voivat toimia itseohjautuvasti.

Tutkimusten perusteella voisi arvella, että pelastustoimessa vallitsee pahan emergenssin kehittymistä tukeva kulttuuri. Organisaatio vaikuttaisi rakentuvan ryhmistä, joille on ominaista sisäinen arvomaailma, johon ei toivota muutoksia organisaation ulkopuolelta (Mankkinen 2011, 271–272). Näin ollen, mikäli organisaation yhteinen tavoite on epäselvä, muodostuneen kulttuurin voisikin ajatella vahvistavan yksittäisten ryhmien sisäisiä tavoitteita (työvuoroja) ja näin ollen tukevan erilaisten pienryhmien muodostumista, laajemman yhdenmukaisuuden sijaan. Seuraava esimerkin kommentti 60 liittyy juuri tähän.

Esimerkki 60

--yhdenmukaisuus tarkoittaa sitä, että edes saman laitoksen sisällä tehtäis suunnilleen samoja asioita-- (0002)

Taustalla voisi olla Brewerin ja Gardnerin (1996) esittämä tutkimustulos, jonka mukaan voimakkaan kollektiivisuuden ansiosta organisaation jäsenet saattavat asettaa ryhmän edun kaiken muun edelle (ks. luku 4.4). Tämä puolestaan näyttäytyy organisaation päätöksentekijöille johtamisen haasteellisuutena pyrittäessä yhdenmukaisuuteen.

Tuloksista on myös havaittavissa mielenkiintoinen yksityiskohta, joka vahvistaa päätöksentekijöiden samaistumista organisaatiokulttuuriin. Tutkimushaastatteluiden alla Yleisradio uutisoi pelastustoiminnan palvelutarjonnan laatuvaihtelusta. Uutisessa sisäministeriön edustaja kritisoi päätoimisen henkilöstön lähtöaikoja hälytystehtäviin ja vertasi niitä ja sopimuspalokuntien lähtöaikoja keskenään (Yle lähtöajat). Yksi haasteltavista kommentoi tätä kritiikkiä, ja kommentista 61 on nähtävissä samaistumisen merkkejä.

Esimerkki 61

--ministeriö laukoo tollasia juttuja, niin kyllä silloin niinku nää strategiset tavoitteet ei toteudu, jos ministeriönkin osalta tullaan asioissa esiin--(0005)

Edellisen esimerkin 61 lisäksi kollegiaalinen identiteetti nousee esiin myös hieman eri näkökulmasta tilanteessa, jossa haasteltava selkeästi ilmaisee, että toivoisi organisaationsa olevan mukana kumppanuusverkostossa kehittämässä, mutta kommentista 62 on pääteltävissä kuitenkin, että kehittämisen tulisi tapahtua kollegiaalisesti.

Esimerkki 62

--halutaan olla yhteisen asian eteenpäin viejinä, mutta jos meidät heti torpataan semmosella asialla, että te ko te ootte pieni, teidän täytyy olla jokin suurempi. Eihän se ole asioiden lähtökohta, jos lähdetään kehittämään.--(0005)

Luvussa 4.2.3 tulee esiin, että tilanteessa, jossa ryhmien kollektiiviset identiteetit ovat voimakkaita, voimistuu myös ulkopuolisten ryhmien arviointi suhteessa omaan ryhmään (Brewer & Gardner 1996). Tulosten perusteella vaikuttaakin, että organisaation ulkopuolelta tuleva arvostelu ja päätoimisten ja sopimuspalokuntien keskinäinen vertaaminen ovat vaikeasti hyväksyttäviä jopa päätöksentekijöille tilanteessa, jossa kyseenalaistetaan vallitsevaa kulttuuria. Myös aiemmin mainittu Ashforthin ja Maelin (1989) sosiaalinen identiteettiteoria tukee tutkimuksen havaintoa, sillä vaikuttaa, että päätöksentekijä on sitoutunut ryhmään ja on myös valmis vahvistamaan ryhmän muodostamiseen liittyviä asioita, kuten sen yhteenkuuluvuutta (vrt. Ashforth & Mael 1989).

5.3.4 Organisaatiokulttuuri ja strategiset tavoitteet

Luvussa 4.1.2 todettiin, että jaetut merkitykset ja näkemykset ohjaavat organisaatiota sitoutumaan yhteisiin tavoitteisiin (Hodgkinson & Sparrow 2002, 77–78). Tämän tutkimuksen aineiston perusteella (esim. 61 ja 62) vastuullinen toiminta ymmärretään pääosin ulkoisena, mutta myös osittain sisäisenä vastuullisuutena. Ulkoisella vastuullisuudella ymmärretään toimintaympäristön asukkaiden, yhteisöjen ja yritysten vastuullisuus omasta turvallisesta ympäristöstä, mikä näkyy seuraavissa esimerkeissä 63 ja 64.

Esimerkki 63

--tilaa johonka pyritään, että pelastustoimi ---, otetaan pois, se ei ole täysin turvaton se ympäristö--(0005)

Esimerkki 64

-- se on nimenomaan, sitä nyt yhteiskuntaan vaikuttamista. Ja siinä on varmasti parannettavaa---Et se on semmonen jatkuva työ ja se ei tuu ikinä valmiiksi--(0002)

Havainnot sisäisestä vastuullisuudesta aineistossa viittaavat siihen, että vastuullisuuden ymmärretään liittyvän organisaatiossa toimiviin yksilöihin sekä päätöksentekijään itseensä. Yksilöihin liittyvä vastuullisuus ymmärretään organisaation jäsenten vastuuna omasta osaamisestaan ja toimintakyvystään omissa tehtävissään. Osa haastateltavista liittyy päätöksenteon vastuullisuuteen, joko talouden tai organisaation vaikuttavuuden kannalta. Sisäiseen vastuullisuuteen liitetään myös se, että henkilöstö on motivoitunut turvallisuusviestintään eli sellaisiin toimintoihin, joiden avulla toimintaympäristön turvallisuutta kehitetään aktiivisesti. Osa haastateltavista mainitsee vain ulkoiseen vastuullisuuteen liittyviä asioita, kun taas osa puhuu molemmista, mikä on havaittavissa esimerkeistä 65 ja 66.

Esimerkki 65

--Mä palaan aina sellaiseen, jota olen aina sanonut, vastuullisuus verorahoista, sen pitää olla päätöksenteon perusta.--(0001)

Esimerkki 66

--meidän pitää saada enemmän irti siitä porukasta. Onhan se nyt ihan surkee tilanne--- ne pelkästään sen vuoksi, kun 6 minuutissa tavoitetaan 1-riskialue. Ja muusta viis--(0002)

Edellä mainitut jaetut merkitykset (ks. Hodgkinson & Sparrow, 2002) näkyvät aineistossa siinä, että sisäisen vastuullisuuden esiin nostaneet mieltävät sen useimmiten kuuluvaksi erityisesti operatiivisiin tehtäviin osallistuvalla henkilöstöllä eli perinteistä palomiestyötä tekeville. Näkemyksissä vastuullisuudesta on havaittavissa luvussa 2.5 esitetty asiakkaiden kykenemättömyys antaa palautetta, jolloin organisaation johtajat näkevät sisäisen vastuullisuuden tärkeänä. Sisäiseen vastuullisuuteen voi nähdä vaikuttavan vahvasti sen, että organisaation työntekijät ovat virkasuhteessa, jolloin palvelusuhteen loppumiselle ei ole merkittävää riskiä, vaikka esimerkiksi työntekijän osaaminen ei olisi välttämättä sellaisella tasolla, jota tehtävässä edellytetään. Tällöin organisaation yhteisen ymmärryksen aikaansaamiseksi, korostuvat johtaminen ja johtajien aktiivinen viestintä organisaation tavoitteista (ks. luku 4.1.3). Aineiston perusteella kuitenkin vaikuttaa, että pelastustoimen organisaatiokulttuurissa johtaminen on enemmän reaktiivista kuin proaktiivista, jolloin voisi päätellä, että organisaation proaktiivisella johtamisotteella olisi mahdollista kehittää organisaatiota.

5.3.5 Organisaatiokulttuuri ja viestintä

Yhteisten tavoitteiden asettaminen organisaatiolle ei ole yksinkertaista, sillä tulosten perusteella henkilöstölle viestintä on haasteellista. Vaikka henkilöstölle viestitään aktiivisesti esimerkiksi järjestämällä tapaamisia, jakamalla sähköpostia ja tiedotteita, ovat päätöksentekijät sitä mieltä, että viestinnässä epäonnistutaan poikkeuksetta. Mikäli viestintä koetaan organisaation jäsenten puolelta yksipuoliseksi ja ylhäältä päin tulevaksi se voi näyttäytyä tarkoituksenmukaisena tietämättömytenä. kuten seuraavat esimerkit 67 ja 68 osoittavat

Esimerkki 67

--Kyllähän tänä päivänä siihen kuuluu se, että keskustellaan henkilöstön kanssa, alaisten, sanottakoon johdettavien kanssa. Keskustellaan ja kuullaan myös henkilöstön näkemyksiä, ennen kuin asioita päätetään-- (0003)

Esimerkki 68

-- niin kuin yleensä, teet viestintää kuinka paljon tahansa, palautehan on, että tieto ei kulje.--(0004)

Aineiston havainto mukailee Takeuchin ja Nonakan (2000) tutkimuksen tulosta, että pelkkä yksisuuntainen tiedottaminen ilman vuorovaikutusta ja yksilöiden aktiivista pohdintaa ei laajenna merkittävästi organisaation olemassa olevaa tietopohjaa. Tiedon hyödyntämisen kannalta organisaatiolle on erityisen tärkeää tiedon muuntaminen ymmärrettävään muotoon. (Takeuchi & Nonaka 2000, 156–157.) Voisi päätellä, että viestinnän epäonnistuminen saattaa osittain olla yhteydessä organisaatioon kulttuuriin muodostuneiden arvojen kanssa. Näin ollen osan tietämättömyydestä voi tulkita tarkoitushakuiseksi tietämättömyydeksi, johon Jonhson (1996) viittaa käsitteellä informaation välttäminen.

Vaikka tulosten perusteella organisaation jäseniä oli tiedotettu monipuolisesti ja heille pyrittiin aktiivisesti luomaan merkitys muutoksen tarpeellisuudesta, vaikuttaa siltä, että organisaatiokulttuuri ei mahdollista tiedon muuntumista (ks. Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 243). Tästä voisikin päätellä, että ymmärryksen luominen edellyttää vuorovaikutusta ja lisäksi kokemuksia uudesta asiasta (ks. Syväjärvi, Vakkala & Stenvall 2013.) Toisaalta organisaatiokulttuuriin liittyvä voimakas saavutettujen etujen kollektiivinen puolustaminen (ks. luku 4.2.3) ei ole omiaan lisäämään sellaista vuorovaikutusta henkilöstön ja johdon välillä, joka liittyy muutoksien tekemiseen organisaation toimintaan. Seuraava aineistoesimerkki 69, joka on yhden päätöksentekijän havainto, vahvistaa edellistä päätelmää.

Esimerkki 69

- - Toisaalta ovi on ollut aina auki, mutta kun tietää tän porukan, ei ne kauheen aktiivisesti tuu sanomaan---
Kun vaan ymmärrettäisiin toimia siihen suuntaan, että ei -puolueella ei pärjää--(0005)

Edellistä havaintoa vahvistaa esimerkiksi Sengen (2000) ja Mankkisen (2011) esittämä seikka, että muutokset muodostuneessa organisaatiokulttuurissa, aiheuttavat voimakasta muutosvastarintaa. Tähän liittyy myös seuraava aineistoesimerkki 70, jossa haastateltava kommentoi tilannetta, jossa työnantaja pyrkii parantamaan palvelun vaikuttavuutta alueellaan.

Esimerkki 70

- -Se muutosvastarinta on melkoista - - ei keskustella laitoksen johdon kanssa vaan mekin luetaan lehdestä mitä mieltä palomiehet on, palomiesliitto ja. Se ei ole minusta kokonaisuutena alaa ja toimintaa kehittävää, että aina kun muutoksia tehdään- - (0004)

Aineiston perusteella, muutosten tekeminen koetaan haasteeksi. Aineiston havainto vahvistaa McLoughlin ja Cornford (2006, 197) huomio siitä, että johtamisessa tulisi tiedostaa, että muutoksessa johdetaan yksilöitä, minkä vuoksi muutos ei välttämättä etene suunnitellusti. Tämä näkyy myös esimerkeissä 71.

Esimerkki 71

--mitä me ollaan tehty näitä työajan muutoksia, sehän osottaa, ettei olla toimintatapoja halukkaita muuttamaan, vaan pitäydytään siinä hyvin perinteisessä ja mitä on olla ja siihen toivoisi tulevaisuudessa--(0004)

Tuloksista voidaan myös päätellä, että pelastuslaitosten kulttuurissa kustannustehokkuuden parantamiseen liittyvään tietoon suhtaudutaan puolueellisesti. Kustannustehokkuuteen liittyvä tieto lisää organisaation konfliktiherkkyyttä ja aiheuttaa ristiriitoja niin päätöksenteossa kuin edunvalvonnassa. (Ks. myös Feldman & March, 1981.) Tämän näkemyksen valossa pelastustoimessa yhtäältä tieto ja toisaalta sen puute voidaan nähdä tehokkaana vallankäyttönä. Strategisena juonitteluna voidaan pitää sitä, että pelastuslaitokset tekivät yhdessä vuonna 2016 selvityksen pelastustoimen tuottavuudesta, ja selvityksen perusteella pelastuslaitoksille esitettiin suosituksia tuottavuuden parantamiseksi (Tuottavuus pelastustoimessa, 2016). Tutkimuksen aineistossa nousi esiin edellä mainitun selvityksen toimenpide-esityksiä, mutta lähinnä toivottiin niitä toteutettavaksi yhdessä kaikkien pelastuslaitosten kesken ja jonkun esittävän, miten ne tehdään. Tosin sanoen, vaikka esitykset parantaisivat pelastustoimen kustannustehokkuutta, ei muutoksia olla valmiita tekemään ilman, että muutoksiin sitoudutaan yhdessä kaikkien pelastuslaitosten kesken.

5.3.6 Organisaatiokulttuuri ja sen vaikutus tiedon lisääntymiseen

Aiemmin luvussa 4.2.3 mainittiin, että organisaation tietoperusta päivittyy, tarkentuu ja muuntuu jatkuvasti, jolloin on merkityksellistä, että tiedon lähteet muodostavat perustan tiedon käytölle ja organisaation toimintakulttuuri mahdollistaa tiedon muuntumisen (Syväjärvi & Pietiläinen 2016, 243). Tämän tiedon valossa pelastustoimen tietoperustaisuus ei ole omiaan lisääntymään kulttuurille ominaisen vastakkainasettelun vuoksi (ks. Mankkinen 2011). Mikäli jäsenten tai ryhmien välillä ei tapahdu vuorovaikutusta, organisaation tietoperustaisuus ei lisäännä (ks. Prusak 1997; Syväjärvi, Vakkala & Stenvall 2013). Huomionarvoista on myös, että hierarkkiselle organisaatiolle on tyypillistä kulttuuri, jossa tiedon jakamista ei suositeta, oman aseman säilyttämisen vuoksi (Ives ym. 2000, 109). Tällöin yksilön tiedon käyttöön voidaan nähdä liittyvän vallan käyttöä (Feldman & March 1981). Lisäksi tuloksista on pääteltävissä, että tiedon hyödyntämiseen saattaa liittyä puolueellisuutta ja tiedon välttelemistä (ks. luku 6.1.3), kuten seuraava esimerkki 72 osoittaa.

Esimerkki 72

--välillä laitosten välillä koomisia piirteitä, kun joku keksii hyvän asian ja sitten naapurilaitoksen lehdessä lukee, että meillä on keksitty ainutlaatuinen asia. Mikä on kopioitu periaatteessa kaverilta---että kunnia sille, jolle kunnia kuuluu --(0004)

Esimerkissä 72 haastateltava kommentoi eräänlaista tekijänoikeuksien rikkomista eli toisten kehittämien ideoiden, esittämistä omina ideoina. Tämän voisi ajatella liittyvän ensinnäkin Ivesin ym. (2000) esittämä hierarkkisen organisaation jäsenten väliseen hierarkiaan ja yksilöiden tarpeeseen saavuttaa asema ja saada valtaa hierarkiassa. Toiseksi siihen voi vaikuttaa hierarkkisen organisaation kulttuuri, jossa tiedon jakaminen tai ulkopäin tulevat muutokset eivät ole toivottuja (ks. Harisalo 2008). Tällöin voisi päätellä, että organisaatiolle muodostuneeseen kulttuuriin liittyy se, että yksilöt ryhmän sisällä esittävät tiedot ominaan, motiivinaan eteneminen ryhmän sisäisessä hierarkiassa.

Aineistosta kävi myös ilmi, että osassa haastateltuja pelastuslaitoksia osa henkilöstöstä toimii opettajina Pelastusopiston perus- ja täydennyskoulutuksessa, minkä ansiosta yksilöiden tietoperusta lisääntyy palvelutehtäviin liittyvissä tiedoissa ja taidoissa. Kuten seuraava aineistoesimerkki 73 osoittaa, työantajat eivät kuitenkaan vaikuta aktiivisesti hyödyntävän tätä yksilöiden hallussa olevaa hiljaista tietoa, vaan se jää yksilön tietopääomaksi, josta jokainen yksilö päättää, kuinka sitä jakaa.

Esimerkki 73

-- ei minulla ainakaan ole tiedossa, että sitä johonkin niinku kerättäis järjestelmällisesti,-- (0003)

Toisin sanoen organisaation jäsenet toimivat irrallaan, omaan tehtäväänsä keskittyen. Mikäli jäsenten tai ryhmien välillä ei tapahdu vuorovaikutusta, organisaation tietoperusta ei kasva. Tällaisessa tilanteessa voidaan nähdä, että tietoperusta on erilaisten ryhmien tai osastojen omaisuutta. (Prusak 1997; Syväjärvi, Vakkala & Stenvall 2013.)

Vahvan organisaatiokulttuurin taustalla vaikuttaa aineiston perusteella pelastusalan historia. Organisaatioon historian ja siihen muodostuneen kulttuurin vaikutus koetaan vahvaksi, kuten esimerkki 74 osoittaa.

Esimerkki 74

-- Pelastusopisto on lähtökohta, laitoksen kulttuuri ja historia ohjaa tiettyyn suuntaan-- (0005)

Kuten luvussa 4.2.3 todettiin, organisaatioihin muodostuu epävirallisia ryhmiä, jotka kykenevät tehokkaasti hankaloittamaan uudistuksia (Harisalo 2008, 116). Mikäli näiden epävirallisten ryhmien tavoitteet eivät vastaa uusille työntekijöille muodostunutta arvopohjaa, saattaa ryhmien toiminta suuntautua mahdollisten muutosten vastustamiseen (Selznick 1969, 197.) Pelastusopiston järjestämän peruskoulutuksen pyrkimyksiä organisaatiokulttuurin uudistamiseen voisi ajatella hidastavan myös organisaatiokulttuurille ominaisen vastakkainasettelun, mikäli organisaation uudet toimijat eivät edistä organisaatiossa vallitsevia sisäisiä tavoitteita (Mankkinen 2011, 196). Mikäli uusien työntekijöiden vaikutusmahdollisuutta toimintatapojen kehittämiseen tarkastellaan poliittisen teorian näkökulmasta, nousevat tällöin esiin valtakysymykset ja eri tahojen intressit. Tällöin organisaatiossa saatetaan ajautua tilanteeseen, jossa eri ryhmät pyrkivät vaikuttamaan erilaisin motiivein, jolloin organisaation toimintaa määritellään avoimen tarkastelun sijaan ryhmien sisäisistä motiiveista, arvoista ja vallan käyttäjien intresseistä. (ks. Kanter & Summers 1987, 228.) Tämä näkyy seuraavassa kommentissa 75.

Esimerkki 75

--niin voimakkaasti ovat sen kollektiivin kautta, eli sen järjestön kautta sit vaan vastustaa ikään kuin kaikkea, mikä pyrkii uudistamaan tätä järjestelmää--(0002)

Muutokset totutuissa toimintatavoissa, aiheuttavat myös niiden vastustamista. Yhdessä aineiston pelastuslaitoksista oli esimerkiksi aloittanut seurata asiantuntijatehtävissä toimivien suoritteita kuukausittain, jotta kyettäisiin palvelemaan toimintaympäristöä aiempaa tasalaatuisemmin. Kuten seuraava esimerkki 76 osoittaa, toimenpiteen seurauksena osa henkilöstä kuitenkin reagoi muutokseen syyttämällä työnantajaa luottamuksen puutteesta (ks. Farnham ym. 2003; Selznick 1969).

Esimerkki 76

--osahan pitää sitä, että seurataan ja analysoidaan, niin se on käyttämistä--(0004)

Hierarkkisissa ja riittävän suurissa organisaatioissa saattaa lähiesimiesten rooli olla haasteellinen johtamisen näkökulmasta. Tulosten perusteella vaikuttaakin, että organisaatiokulttuurissa oma-aloitteisuuden sijaan odotetaan ohjeita (esim. 77).

Esimerkki 77

-- rukkaset tippuu kädestä, jos esimies ei sano mitä pitää tehdä, vaikka olis omat vastuualueet--(0004)

Tuloksista havaittiin myös, että työntekijöiden oma-aloitteisen toiminnan mahdollistaminen vaikuttaa usein positiivisesti hyvinvointiin. Etenkin nuorten työntekijöiden hyvinvointia puolestaan parantaa se, että he pääsevät osallistumaan palvelutehtävän mukaisten asioiden kehittämiseen, kuten esimerkki 78 osoittaa.

Esimerkki 78

--nuorempaa sukupolvea motivoi, se että on haasteellinen työyhteisö, jossa pääsee kehittymään--(0004)

Luvussa 4.2.1 esitellyssä Duttonin, Dukerichin ja Harquailin (1994) teoriassa nostettiin esiin samaistuminen organisaation ja sen arvoihin. Edellisestä esimerkistä voisi päätellä, että nuorilla työntekijöillä on voimakas tarve samaistua organisaatioon, mitä puolestaan osallistaminen vahvistaa. Osallistaminen puolestaan Beerin (1980, 54–56) teorian mukaan lisää henkilöstön sitoutumista organisaatioon. Muutostilanteissa voisikin ajatella, että esimiesten osallistaminen organisaation päätöksentekoon voisi parantaa ymmärryksen luomista sekä sitoutumista organisaation arvoihin.

Seuraavan esimerkki 79 puolestaan voisi päätellä liittyvän siihen, että laadullisten mittareiden puutteet ovat johtaneet tilanteeseen, jossa organisaatioiden johtajat ovat mukana organisaatiokulttuurissa.

Esimerkki 79

- -missä niin hyvin ei olla onnistuttu, se ei ainakaan näytä nyt siltä, niin on toi turvallisuus, jokainen kantaa vastuunsa.. Se jotenkin nähdään liikaa vielä semmosena jälkijättösenä tarkastustoimintana- -(0002)

Aineistosta käy ilmi, että menetelmät ulkoisen vastuullisuuden lisäämiseen vaativat kehittämistä. Se, että vastuullisuuden lisäämistä ei ole kuitenkaan ryhdytty kehittämään, saattaa liittyä ensinnäkin palvelutuotannon laadullisen arvioinnin puuttumiseen. Toiseksi päätöksiin saattaa vaikuttaa se, että kun päätöksentekijä samaistuu organisaatioon, hän pyrkii kehittämään toimintaa organisaatioarvojen pohjalta (ks. Ashfort & Humphrey 1993 luvussa 4.2.1). Tällöin on myös mahdollista, että päätökset

suuntautuvat perinteiseen palvelutehtävään tai vahvistamaan ryhmän viihtyvyyteen liittyviä asioita, kuten yhteenkuuluvuutta ja vuorovaikutusta (esim. 79).

Tämän luvun perusteella alaluvusta voi päätellä, että toimintatapojen kehittämisen haasteellisuus liittyy organisaation jäsenten lisäksi päätöksentekijöiden omaan toimintaan. Peruskoulutuksella voidaan kyllä vaikuttaa, mutta koulutuksen avulla toimintatapojen kehittäminen ei poista vallitsevaa kulttuuria, jonka muuttaminen vaatii määrätietoista otetta johtamisessa. (Ks. luku 4.3.3)

5.3.6.1 Esimiesten rooli ja strategiset tavoitteet

Pelastustoimen vaikuttavuuden lisäämisen haasteeksi voisi päätellä muodostuvan Mankkisen (2011) esiin nostama viihtyvyys -ja yhdessäoloarvoja korostava kulttuuri. Se vaikuttaa myös esimiesten rooliin, sillä organisaatiossa nousee usein työntekijätasolta esimiehiksi. Näin ollen esimiehet lähtökohtaisesti ovat ryhmien jäseniä ja jakavat ryhmien arvopohjan (ks. Pelastusopisto valintaperusteet).

Esimerkki 80

--esimiestoiminta on oltava linjakasta ja samanlaista, yhdenmukaista --- (0003)

Organisaatioon samaistunut esimies on tarpeellinen organisaatiolle, koska se vaikuttaa yksilön hyvinvointiin positiivisella tavalla (esim. 80). Ongelmaksi samaistuminen muodostuu muutostilanteessa, mikäli muodollisessa esimiesasemassa olevien tarve samaistua organisaation edustamaan arvopohjaan on vahva. (Vrt. Ashforth & Mael, 1989).

Organisaation päätöksentekoon voisi arvella vaikuttavan myös tunteisiin vetoavaan ”sankarikulttuuriin” samaistumisen, vaikeivat sankaruuteen liitetyt työtehtävät päätöksentekijöille kuuluisikaan. Erityisen alttiita tälle voisi olettaa olevan niiden, jotka pohjimmiltaan haluaisivat toimia sankareina, mutta joiden ominaisuudet eivät välttämättä riitä tehtävään. Tällöin he voivat hallinnollisissa tehtävissä kokea samaistumista tekemällä päätöksiä, jotka tukevat organisaation sisäisiä arvostuksia. (Ks. Ashforth & Mael, 1989.) Esimiehen kykyyn tehdä päätöksiä saattaa vaikuttaa myös yksilön kokemus siitä, millä tavalla ryhmän edustamat arvot vaikuttavat omaan maineeseen (ks. Elsbash & Bhattacharya 2001).

Turvallisuusorganisaatiossa on tunnistettu ongelmaksi esimiesten ja alaisten niin läheiset kaverisuhteet, että osalle alaisista voi olla epäselvää, kuka on esimies (ks. Lumijärvi, 2009). Tuloksissa nousee esiin myös esimiestyöskentelyn merkitys siinä, kuinka erilaisissa ryhmissä suhtaudutaan ryhmän ulkopuolelta tuleviin muutoksiin. Tässä tutkimuksessa havaittiin (esim. 81),

että muutokseen sitoutuvat helpommin sellaiset ryhmät, joissa esimiehet ymmärtävät muutoksen tarpeellisuuden. Sen sijaan sellaiset esimiehet, jotka eivät hyväksy muutosta, saavat usein koko ryhmän vastustamaan muutosta.

Esimerkki 81

--toimintakulttuuri näkemys on myös se hyvin vahva on se sellainen esimies-, alaiskulttuuri, --- Jos sinne sattuu sellainen henkilö, joka ei jotain asiaa halua hoitaa tai nähdä, niin sitten se vie sen porukan mukanaan siinä ja se on semmonen iso ongelma--(0002)

Kuten esimerkistä on havaittavissa, esimiesten lojaalisuus organisaation johdon tekemiä päätöksiä kohtaan laskee, mikäli ne ovat vastoin ryhmien edustamia arvoja. Äärimmäisessä tapauksessa esimiesten toiminta voi johtaa vieraantumiseen organisaatiosta ja sen kritisointiin (ks. Elsbash & Bhattacharya 2001).

5.3.6.2 Mielikuviin perustuva organisaatiokulttuuri

Tulosten perusteella hyvinvointiin liitettiin myös henkilöstön kokemus siitä, että työvuoroissa on riittävästi henkilöstöä (esim 82). Tämän voisi ajatella liittyvän ensinnäkin kollektiiviseen mielikuvaan siitä, että pelastustoimen hälytystehtävistä kyetään vastaamaan vain tietyllä henkilöstömäärällä (ks. Mankkinen 2011).

Esimerkki 82

--Henkilöstön hyvinvointi peilaa sitä, että organisointi ja ymmärrys siitä, mitä varten me olemme olemassa, vaikuttaa siihen kuinka paljon resurssia on käytössä--(0005)

Kollektiivinen mielikuva tehtävistä selviytymiseen liittyy toimintavalmiuden suunnitteluohjeen määrittämiin henkilöstön lukumääriin, joilla odotetaan selvittävän päivittäisistä tehtävistä (Toimintavalmiuden suunnitteluohje). Riittävään määrään henkilöstöä liittyy kuitenkin ristiriita, Murtola pro gradu tutkimuksessa totesi (2016, 87), että pelastustoimen valmius perustuu määrällisiin tavoitteisiin eikä toiminnan laadukkuutta tai yksilöiden merkitystä tehtävän hoitamisen kannalta kyetä mittaamaan. Tällöin voidaan päätellä, että hyvinvoinnin kannalta koetaan tärkeäksi, että ennakoimattomat hälytystehtävät kohdataan ryhmänä. Mankkisen (2011) tutkimuksen havainto viihtyvyys -ja yhdessäoloon liittyvistä arvostuksista nostaa esiin sen, että ryhmään kuulumisen kriteereinä korostuvat ensisijaisesti sopivuus ryhmän asettamiin normeihin ja vasta toissijaisena osaaminen tai toimintakelpoisuus pelastustehtävissä. Toisin sanoen organisaation jäsenten hyvinvoinnin kokemuksessa on kyse kollektiivisesta identiteetistä, jossa työhyvinvointiin liitetään yksilöiden arvopohjan mukainen mielikuva riittävästä henkilöstömäärästä.

Esimerkki 83

-- pelastustoimi on pikkusen linnottautunut siihen, että kun on näin tehty 30 tai 50 vuotta, niin näin tehdään myös tästä eteenkin päin --(0004)

Edellinen päätelmä ja esimerkki 83 vahvistavat organisaation hidasta uudistumiskykyä. Huomioarvoista on, että vuodesta 2013 pelastustoimen palvelutarjontaa ei ole enää mitoitettu paloasemien vahvuusperusteisesti (Toimintavalmiuden suunnitteluohje, 2012). Tämän perusteella voisi teoriassa esitetty Brewerin ja Gardnerin (1996) teoriaa mukaillen päätellä, että organisaation vahva kollektiivinen identiteetti saattaa ilmentyä siten, että jäsenet saattavat pitää yhdessäoloa toiminnan perustana. Päätöksenteon näkökulmasta tarkasteltuna tämä voisi tarkoittaa, että organisaation jäsenille palvelutuotannon merkityksellisyys muodostuu työntekijöiden lukumäärästä. Ryhmän yhdessäolo -ja viihtyvyysarvojen kannalta olennaista on myös se, että työntekijöillä on tietty status sankaruuden tavoittelussa.

Tulosten perusteella strategisista tavoitteista nimenomaan henkilöstön hyvinvointi koettiin ristiriitaiseksi suhteessa organisaation vaikuttavuuden parantamiseen liittyvään päätöksentekoon. Henkilöstön hyvinvointia pidetään tärkeänä (esim. 84), koska henkilöstön on suorittamassa palvelutehtävää. Strategisista tavoitteista henkilöstön hyvinvointi nähtiin ristiriitaisena kustannustehokkuuden parantamisen ja vastuullisuuden luomisen kanssa.

Esimerkki 84

--henkilöstön työhyvinvointi ja ne on meidän mielestä myös käsikädessä kulkevia asioita, silloin kun henkilöstö voi hyvin niin palvelutuotanto kehittyy, nää on myös, voisko sanoa omistajaohjauksen näkökulmasta myös mitä kunnat meiltä seuraa-- (0004)

Kustannustehokkuuden parantaminen liittyy hyvinvointiin, koska se tarkoittaa usein muutoksia henkilöstön asemassa (Tuottavuus pelastustoimessa, 2016). Ensinnäkin kustannustehokkuuden parantaminen vaatisi pelastustoimintaan osallistuvan henkilöstön työajan käytön uudelleen arviointia, mikä ei ole aivan yksinkertaista. Työntekijöiden poikkeuksellisen runsas vapaa-aika ja työskentelykulttuuri, jossa työpaikalla on mahdollisuus viettää aikaa yhdessä, odottaen tehtäviä, koetaan tietyllä tavalla työntekijöille saavutettuna etuna, jonka säilyttäminen on tärkeää. Sen muuttaminen tarkoittaisi muutoksia työntekijöiden vapaa-aikaan ja toisaalta työskentelyn muuttamista työpaikalla odottamisesta aktiiviseksi (Tuottavuus pelastustoimessa 2016.) Lisäksi tuloksista on pääteltävissä, että osa pelastuslaitoksista ei ole halukas muuttamaan esimerkiksi työaikaa joko oman arvomaailman, rekrytointiongelman tai henkilöstötarpeen nousun pelossa (esim 85 ja 86).

Esimerkki 85

-- Sillähän on merkitystä mm. rekrytointiin ja alueen houkuttelevuuteen, jos ollaan oikein tavallaan vastakkaisessa tilanteessa, saattaa se aiheuttaa enemmän ongelmia kuin hyötyä -- (0005)

Esimerkki 86

-- että meidän pitää olla kilpailu kykyinen työnantaja ja siihen kuuluu se, että meillä on sellainen maine, että meidän henkilöstö voi hyvin. Ja olemme haluttu työnantaja-- (0004)

Työaika vaikuttaakin aineiston perusteella erityisen haasteelliselta suhteessa strategisiin tavoitteisiin. Tulosten perusteella selvisi, että niissä pelastuslaitoksissa, joissa työaikaa on muutettu, henkilöstöltä kysyttäessä saadaan tulos, että työntekijöiden hyvinvointi on laskenut merkittävästi. Seuraavassa esimerkissä mainitut tulokset liittyvät Lapin yliopiston tutkimukseen, jossa tarkasteltiin työelämän laatua pelastustoimessa. Tämän tutkimuksen perusteella tutkimuksessa tehtiin havainto, josta on tunnistettavissa vallan käyttöä. Kun työnantaja on pyrkinyt selvittämään, miten huonoja työhyvinvointituloksia voitaisiin parantaa, oli työntekijöiden edustajien ainoana ratkaisuna työajan muuttaminen takaisin, jolloin heidän mukaansa kaikki ongelmat ratkeavat (esim. 87).

Esimerkki 87

--tietysti tulokset oli huonona, mut sitten kun sitä purettiin auki, mitä tässä voisi tehdä, se on niin kapee se käsitys, että mitään muuta ei ole tehtävissä, ku se työaika pitää muuttaa--(0002)

Vallan käyttöä on havaittavissa myös seuraavassa aineistoesimerkissä (kts. esimerkki 84), jossa on kyse siitä, että organisaation jäsenet pyrkivät organisaation ulkopuolelta vaikuttamaan päätöksentekoon. Vallan käyttö liittyy johdannossa esiteltyyn työnantajan edustajaan eli ns. isäntäkaupunkiin. Se seuraa organisaation työhyvinvointia ja siinä tapahtuvia muutoksia. Näin ollen voisi arvella, että hyvinvointia mitattaessa sitä on mahdollista käyttää myös vallan välineenä tilanteissa, joissa ylhäältäpäin tehdyt muutokset ovat vastoin organisaatio arvoja (Yle uutiset, 18.1.2019). Tämä on havaittavissa seuraavassa esimerkissä 88.

Esimerkki 88

--henkilöstön työhyvinvointia mitataan ja sitten jos sieltä löytyy tyytymättömyyttä tai huonoja tuloksia, niin sitten laitoksen johdon pitäisi reagoida ja lähteä viemään asiaa tai miettiä keinoja, että millä tätä tilannetta voidaan korjata.--(0004)

Edunvalvontaan liittyvästä vallankäytöstä on myös kysymys Mankkisen (2011) tutkimuksen havainnossa, jossa työntekijät väittivät työtehtävien olevan henkisesti kuormittavia, vaikka todellisuudessa tilastot tehtävistä eivät tukeneet väittämää. Kun väittämää selvitettiin tarkemmin,

kuormittavuuden syyksi paljastui organisaation jäsenten kokema keskinäinen epätasa-arvo työtehtävien jakautumisessa. (Mankkinen 2011, 222.) Edellisen havainnon voi myös nähdä heijastavan johdannossa mainittua historian ja tasa-arvon merkitystä toiminnassa.

5.3.7 Organisaatiokulttuuri ja muutos

Organisaation toimintaan eivät vaikuta ainoastaan ulkopäin asetetut tavoitteet tai päätökset. Näiden lisäksi myös organisaation koko vaikuttaa organisaation toiminnan erityispiirteisiin. Esimerkiksi riittävän suuret ja monitahoiset organisaatiot saavat aikaan tehottomuutta, sillä ne altistavat työntekijöitä passiivisuudelle ja kaavamaiselle käyttäytymiselle (Merton 1940; Harisalo 2008, 136). Crozierin (1973, 193) mukaan tehottomuuteen vaikuttaa organisaatioon syntyvä pahan kehä, jossa organisaation käyttäytymiseen vaikuttaa kolme tekijää. Ensinnäkin oletusarvona on, että organisaation jäsenet toimivat kulttuurissa sääntöjen mukaisesti, huolimatta siitä, kuinka rationaalisia päätökset ovat. Toiseksi organisaation jäsenten tarkasti määritellyt tehtävät rajaavat heidän motivaatiotaan osallistua ja kehittää vastuulleen kuuluvia tehtäviä, vaikka se hyödyttäisi organisaatiota. Kolmanneksi organisaation jäsenet samaistuvat oman toimintaympäristönsä omaksumiin normeihin ja käyttämissäntöihin, vaikka ne eivät olisi kokonaisuuden kannalta rationaalisia. (Crozier 1973, s. 187-192). Tämä normeihin samaistuminen ilmenee esimerkiksi Mankkisen tutkimuksessa siinä, että sopimuspalokuntataustainen henkilöstö piilottelee taustaansa, koska toimintaympäristön normeissa sopimuspalokuntien arvostus on vähäistä (Mankkinen, 2011, 219). Käyttäytyminen kulttuurin sääntöjen mukaisesti voidaan nähdä esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisytyön vähäisenä arvostuksena, jonka voi tulkita niin, että sitä ei organisaatiokulttuurissa pidetä palomiehen tehtävänä. Hieman karrikoiden voisi tulkita, että pelastuslaitosten organisaatiokulttuuriin sisältyy näkemys, että tulipalojen ja onnettomuuksien ei tulekaan vähentyä, sillä muuten menetetään sankaruuteen liittyvät mielikuvat (ks. Baigent 2001 s. 141).

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa, että henkilöstön hyvinvoinnista huolehtiminen on haasteellista suhteessa strategisiin tavoitteisiin. Olettamaa vahvistaa seuraava aineistoesimerkki 89, jossa haastateltava kertoo, miten strategiset tavoitteet suhteutuvat henkilöstön hyvinvointiin.

Esimerkki 89

--Toi hyvinvointi on just, että tää meidän porukka on aika haasteellinen tässä kohtaa--- On ja voi olla, että se on ihan oikeasti ihan hemmetin pitkä, vaatii jopa ihan vuosikymmeniä, että se niinku menee eteenpäin. Ettei mee kuin ihan pikkuhiljaa, pikavoittoja on tuskin saatavissa.---ihmisille on tärkeää, että asiat eivät muutu.-- (0002)

Esimerkin kommentti mukailee Brownin ja Starkleyn (2000) huomiota siitä, että organisaatioon muodostuneen identiteetin muuttaminen ei tapahdu nopeasti, mutta siitä huolimatta organisaation tulisi kyetä arvioimaan omaa toimintaansa kriittisesti. Lisäksi sen pitäisi kyetä avoimeen vuoropuheluun identiteetistään. Edellinen esimerkki myötäilee myös Syväjärven ja Pietiläisen teoriaa (2016, 202), jossa puolestaan todetaan, että organisaation jäsenten tietoperustaan vaikuttaminen vaatii päämäärätietoista johtamista ja kärsivällistä otetta. Edellä mainitun voisi päätellä johtuvan organisaatiokulttuurille ominaisesta kollektiivisesta identiteetistä.

5.3.8 Yhteenveto

Tämän luvun perusteella voidaan todeta, että strategisten tavoitteiden saavuttaminen pelastustoimen kulttuurissa ei ole yksinkertaista, vaan se vaatii määrätietoista otetta organisaation identiteetin kehittämiseksi. Sikäli tämän tutkimuksen valossa pelastustoimen organisaatiokulttuurissa voidaan nähdä lähtökohtainen ongelma. Pelastustoimen tärkein lakisääteinen tehtävä on onnettomuuksien ehkäisy, mutta kuitenkin vaikuttaa, että organisaatiokulttuuri ja päätöksenteko on suuntautunut perinteiseen palokunnan tehtävään eli sammutus- ja pelastustoimintaan. Tästä puolestaan voidaan päätellä, että pelastustoimen kulttuuri ei voi perustua onnettomuuksien ehkäisyyn, koska se on vastoin organisaation jäsenten kollektiivista identiteettiä, joka perustuu peruskoulutukseen ja organisaatiokulttuuriin liittyvien mielikuvien luomaan sankarirooliin.

6 Päätäntä

Tässä tutkimuksessa etsittiin vastuksia kahteen tutkimuskysymykseen. Molemmat tutkimuskysymykset liittyvät päätöksentekoon pelastustoimessa. Tulosten perusteella päätöksentekijät ovat melko passiivisia nimenomaan strategisiin tavoitteisiin liittyvien päätöksien suhteen ja odottavat, että pelastuslaitokset sopivat keskenään yhteiset toimenpiteet, joilla pyritään yhdessä kohti ulkopuolelta asetettuja tavoitteita. Täten päätöksenteko pelastustoimessa näyttäytyy pikemmin reaktiivisena kuin proaktiivisena. Päätöksenteko on myös lähtökohtaisesti varsin riippuvaista päätöksentekijästä (vrt. March & Simon 1993). Lisäksi vaikuttaa siltä, että huolimatta toiveesta päästä yhteiseen päätöksentekoon jokainen pelastuslaitos tekee omista lähtökohdistaan ja motiiveistaan itsenäisiä päätöksiä, jolloin tehdyt päätökset ovat useimmiten pelastuslaitoskohtaisia.

Koska päätöksenteko on riippuvaista päätöksentekijästä, myös tiedon käyttö päätöksenteossa on vahvasti henkilöriippuvaista. Siihen näyttävät vaikuttavan yksilön kokemus, koulutus ja arvostukset. Yleinen tendenssi näyttäisi kuitenkin olevan, että tiedon etsimisen sijaan päätöksentekijät odottavat tietoa tuotavaksi päätöksenteon tueksi. Tyypillisesti myös odotetaan sellaista tietoa, joka vastaa

kunkin organisaation arvoja ja on muodostunut ammattialan sisällä. Ennen kuin tieto hyväksytään, tulee sen myös sopia organisaatiokulttuuriin.

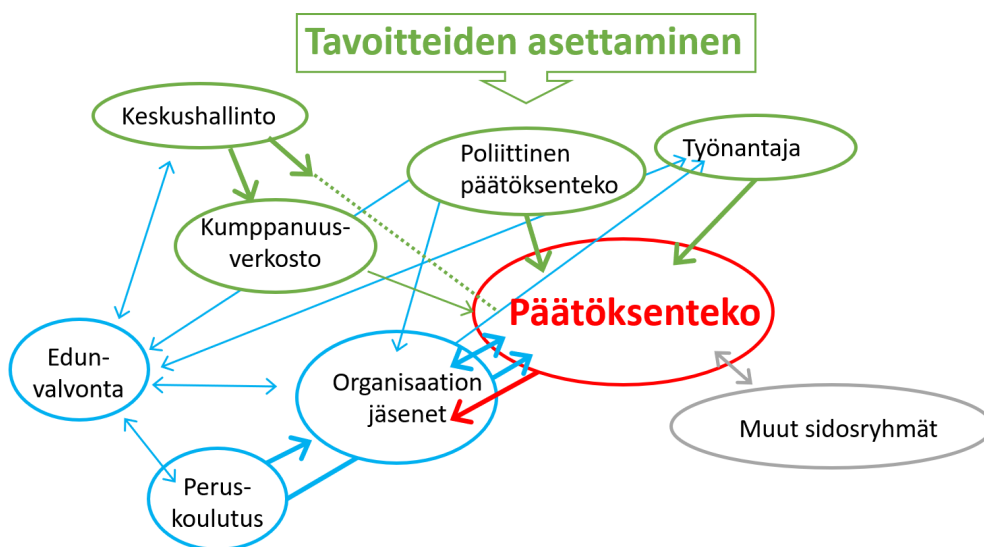
Tämän tutkimuksen perusteella organisaatiokulttuurin vaikutus strategiseen päätöksentekoon on yhteydessä autonomiaan palvelutuotannossa, tasa-arvon korostumiseen sekä organisaation identiteettiin. Autonomian seurauksena palvelutuotannon kehittämiseen ja järjestämiseen liittyvät päätökset tehdään pikemmin organisaation sisäisten arvostusten kuin ulkopuolelta asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tasa-arvon myötä organisaatiokulttuurissa korostuvat viihtyvyys -ja yhdessäoloarvot, mikä näkyy esimiestyöskentelyn haasteina ja päätöksentekoon liittyvänä myötäilynä. Organisaation kollektiivinen identiteetti puolestaan rakentuu osittain mielikuviin perustuvasta roolista yhteisön turvallisuudesta huolehtivana sankarien joukkona.

Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että pelastustoimessa on muodostunut vahva kollektiivinen moniulotteinen ammatti-identiteetti. Siinä voidaan tunnistaa toisiinsa limittyviä kerrostumia, jotka juontavat juurensa ammattialaan, maantieteelliseen alueeseen, yksittäiseen paloasemaan ja niissä toimiviin työyhteisöihin, epävirallisiin ryhmiin. Yhdistävänä tekijänä kerrostumille on se, että ne perustuvat sisäisiin mielikuviin kollektiivisesta roolista ihmisten turvallisuuden takaajana (ks. Kaunismaa 1997, 222–224). Sisäisissä keskusteluissa ryhmät rakentavat osittain mielikuviin perustuvia uhkia, joihin varaudutaan kollektiivisesti ryhmänä (ks. Mankkinen 2011). Esimerkiksi keskustelu joko menneistä suuronnettomuuksista tai erilaisista toimintaympäristön muutoksiin liittyvistä turvallisuusuhista synnyttää helposti kollektiivisen uhkan tunteen, vaikka oletuksena olisikin, että sen osuminen omalle kohdalle ei ole kovin todennäköistä. Tämä kokemus voi saada vahvistusta, jos oletettu uhka toteutuu jollekulle ammattialan sisällä. Pelastusopiston koulutus on omiaan vahvistamaan kollektiivista identiteettiä organisaation uusien jäsenten keskuudessa, sillä opiskelijoiden perustehtävään painottuvat koulutussisällöt perustuvat niin ikään osittain mielikuvien varassa rakennettuihin onnettomuusskenaarioihin. Kollektiiviset mielikuvat vahvistavat myös organisaation jäsenten tunneperäistä suhtautumista organisaation toimintaan (ks. Ashforth & Humphrey 1993).

Kollektiivisella ammatti-identiteetillä on organisaatiossa sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Myönteistä on se, että vahva kollektiivinen identiteetti tukee suuntautumista perustehtäväksi koettuun toimintaan, esimerkiksi pelastustehtävien hoitamiseen. Kääntöpuolena on se, että perustehtävään kuulumattomaksi koettuun toimintaan, esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisemiseen, organisaation jäseniä on vaikeampi sitouttaa. Tämä näkyy esimerkiksi ryhmän johtamisessa silloin, kun organisaation tavoitteet ovat ristiriidassa yksittäisen ryhmän sisäisten

tavoitteiden kanssa (ks. Brewer & Gardner 1996). Negatiivisena voidaan nähdä myös voimakkaan kollektiivisuuden aiheuttama vastakkainasettelu ”meihin” ja ”ulkopuolisiin”. Kollektiivisen ammatti-identiteetin määrittämään ryhmään hyväksytään vain sellaiset organisaation jäsenet, joiden katsotaan osallistuvan lähiyhteisön turvallisuuden varmistamiseen (ks. Mankkinen 2011). Lisäksi on huomionarvoista, että mielikuviin liittyy tunteita, jotka puolestaan ilmenevät voimakkaina reaktioina päätöksentekoa kohtaan (ks. Ashfort & Humphrey 1993 luvussa 4.2.1).

Johdannossa kuviossa 1 esiteltiin pelastustoimen päätöksenteon monitahoisuutta, ja todettiin, että monitahoisissa järjestelmissä organisaatioon muodostunut kulttuuri rajoittaa reagoitua ilmiöihin (Luhmann 2004, 242). Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että johdannossa mainittujen tekijöiden lisäksi päätöksentekoon vaikuttaa myös ammattialan peruskoulutus ja kumppanuusverkoston toiminta. Tutkimuksen perusteella merkittävin vaikutus organisaation päätöksentekoon on organisaation jäsenillä. Huomionarvoista on se, että tutkimuksen tuloksena muokkautunut kuvio vahvistaa asiakkaan roolin vähäisyyttä pelastustoimen päätöksenteossa. Tämän tulosten perusteella täydentynyt päätöksenteon konteksti näkyy seuraavassa kuviossa 2.



Kuvio 2 Pelastustoimen päätöksenteon konteksti

Kuten edellä jo todettiin, jokaiselle organisaatiolle muotoutuu historian saatossa omalaisensa kulttuuri, joka tulisi huomioida organisaation johtamisessa. Organisaatiota johtamista tarkastelevista teorioista tulisi hyödyntää sellaisia, jotka soveltuvat parhaiten kulloiseenkin organisaatiokulttuuriin. (Scott 1987, 97.) Kun tutkimustulosten pohjalta arvioidaan pelastustoimeen muodostunutta

kulttuuria, olisi päätöksenteossa hyvä tukeutua teorioihin, joissa huomioidaan organisaatiokulttuuri seuraavista kolmesta näkökulmasta: autonomia palveluiden tuotannossa, tasa-arvon korostaminen organisaation sisällä ja ammatti-identiteetin merkitys.

Edellä luvussa 2.4 on todettu, että autonomian palvelutuotannossa voidaan nähdä pohjautuvan siihen, että ammattiala vaatii erityistä osaamista, jolloin ulkopuolisilla ei ole kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa organisaation päätöksentekoon. Kun kyseessä on viranomaisammatti ja alalta puuttuu kilpailu, organisaation toiminnalle ei ole ulkoisia uhkia. Autonomiaan palvelutuotannossa voidaan liittää myös hierarkkiselle organisaatiolle tyypillinen kulttuuri, jossa ulkopuolelta tulevia muutoksia ei toivota (ks. Mankkinen 2011). Edellä pääteltiin, että pelastustoimen organisaatio koostuu erilaisten ryhmien muodostamista yhteisöistä. Tällöin on myös mahdollista, että ryhmien toiminta pohjautuu sisäisiin arvostuksiin ja motiiveihin sekä niissä valtaa käyttävien intresseihin (ks. Kanter & Summers 1987, luvussa 4.1.2). Tämän voi nähdä johtavan kulttuuriin, jossa ryhmän arvojen suhteen vallitsee ehdottomuus ja ristiriidassa olevia päätöksiä vastustetaan voimakkaasti (ks. Mankkinen 2011). Tutkimuksen tuloksista on havaittavissa, että tarvittaessa tukea ryhmän näkemyksille haetaan organisaation ulkopuolelta, esimerkiksi työhyvinvointiin vetoamalla, julkisuutta hyödyntämällä tai edunvalvonnan keinoin (ks. kuva 2).

Kuten johdannossa mainittiin, pelastustoimen kulttuurissa tasa-arvo on aina ollut tärkeää – siitä huolimatta, että kyseessä on hierarkkinen organisaatio. Tasa-arvon korostumisen on todettu vahvistavan organisaation epävirallisia ryhmiä (ks. Selznick 1969, 197), joiden tavoitteet muodostuvat ryhmän sisäisistä intresseistä. Ryhmän sisällä myös päätetään jäsenten kesken ryhmän sisäisistä säännöistä. Tämä näyttää pelastustoimessa johtaneen kulttuuriin, jossa keskiössä ovat viihtyvyys- ja yhdessäoloarvot (ks. Mankkinen 2011). Samalla tavalla voisi päätellä, että nykyinen työhyvinvointia korostava ilmapiiiri on omiaan vahvistamaan viihtyvyys- ja yhdessäolon merkityksen korostumista pelastustoimessa, jopa siinä määrin, että hyvinvointi ymmärretään yhtenä työtehtävänä (ks. Tuottavuus pelastustoimessa 2016). Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan jopa päätellä, että työhyvinvointia voidaan käyttää myös vallan välineenä, kun pyritään puolustamaan ryhmän sisäisiä arvoja. Tämä on samansuuntainen sen Mankkisen (2011, 271–272) tuloksen kanssa, että ryhmissä ei välttämättä sallita edes keskustelua sellaisista aiheista, jotka ovat vastoin ryhmissä vallitsevaa kulttuuria.

Tasa-arvoisuus ryhmissä yhdistettynä viihtyvyys- ja yhdessäoloarvojen korostumiseen ovat myös omiaan hämärtämään organisaatiossa alaisten ja esimiesten välisiä suhteita (ks. Lumijärvi 2009 luvussa 6.3.4). On esimerkiksi mahdollista, että esimiehet ovat mukana epävirallisissa ryhmissä (ks. Harisalo 2008, 116). Esimiehillä on kuitenkin tärkeä rooli ymmärryksen luomisessa organisaatioon,

sillä tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että organisaatiossa on yhteinen ymmärrys tavoitteista (Petrash 2002). Tutkimuksen tulosten perusteella esimerkiksi muutostilanteessa tavoitteiden saavuttaminen onkin vaikeaa, mikäli esimiehet eivät ymmärrä tätä rooliaan organisaatiossa. Esimiesten rooli organisaatiossa on kuitenkin sikäli ongelmallinen, että mahdolliset muutokset organisaatiossa koskevat myös heitä. Tasa-arvon korostuminen voi vaikuttaa esimiesten ohella myös päätöksentekijöihin, esimerkiksi tavoitteiden määrittelyyn ja toimeenpanoon. Tämä voi näkyä niin, että johtajat jättävät päätöksiä tekemättä tasa-arvon heikkenemisen tai oman maineen menettämisen pelossa (ks. Elsbash & Bhattacharya 2001).

Tämän tutkimuksen tulosten perusteella myös päätöksenteko saattaa myötäillä organisaatiossa muodostunutta kollektiivista ammatti-identiteettiä. Ensinnäkin tilanteessa, jossa palvelun laadukkuuden arviointi on puutteellista, palvelutuotantoon liittyvässä päätöksenteossa korostunevat ammatti-identiteetistä nousevat tavoitteet. Toiseksi sellaiset johtajat, joilla on vahva samaistumistarve organisaation perustehtävään, eivät välttämättä kykene tekemään päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa ammatti-identiteetin kanssa. Kolmanneksi jo aiemmin mainittu päätöksentekijän huoli omasta maineesta saattaa estää tekemästä sellaisia päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa ammatti-identiteetin kanssa. Edellisen perusteella voidaan todeta, että päätöksenteossa korostuvat organisaation kollektiivisen identiteetin perusteella muodostuvat kehitystarpeet, mikä voi johtaa siihen, että yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantaminen ei kuulu pelastustoimeen muodostuneeseen kulttuuriin.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan karrikoiden todeta, että pelastustoimen organisaatiokulttuuri on muodostunut niin vahvaksi, että se suojelee organisaatiota sellaiselta tiedolta, joka kertoo, kuinka toimintaa tulisi tarkastella strategisten tavoitteiden näkökulmasta.

6.1 Tutkimuksen luotettavuus ja uusia avauksia

Tämän tutkimuksen luotettavuuteen vaikuttaa useita tekijöitä. Tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida tarkastelemalla ensinnäkin sitä, millä tavalla tutkimus vastaa asetettuun tutkimusongelmaan. Toiseksi voidaan arvioida myös sitä, millä tavalla teorian perusteella tehdyt johtopäätökset ovat luotettavia. Kolmanneksi voidaan arvioida, saataisiinko toisessa vastaavassa tutkimuksessa vastaavanlainen tulos. (Grönfors, 1982, 175.) Tutkimusongelman selvittämisen luotettavuutta on tässä raportissa edistetty kuvailemalla tutkimusraportissa selkeästi tutkimusongelmaa, käytettyjä tutkimusmetodeja ja aineiston hankintaa sekä sen analysointia. Tutkimuksen luotettavuutta parantaa

myös se, että tutkimuksessa käytetyt käsitteet ja teoreettinen viitekehys ja julkaisut on esitelty selkeästi (Tuomi & Sarajärvi 2018, 163–168). Tutkimuskysymyksen moniulotteisuuden vuoksi teoriaa on sovellettu monipuolisesti. Monipuolinen teoriatausta vahvistaa sitä, että mahdollisessa uudessa tutkimuksessa tulokset olisivat samansuuntaisia. (Alasuutari, 2011, 47.)

Johtopäätösten luotettavuuteen voidaan nähdä liittyvän myös haastateltavien anonymiteetti. Kaikki haasteltavat ovat tunnettuja pelastustoimen ammattialalla, joka on varsin pieni, ja heillä on keskeinen asema organisaatioidensa johtajina sekä ammattialan kehittäjinä. Tutkimuksen raportoinnissa on näin ollen tärkeää, että haastateltavien anonymiteetti ei vaarannu, joka näkyy tässä tutkimuksessa siten, ettei kaikkia heidän kommenttejaan ei voi taustoittaa kovin tarkasti. Lisäksi haastatteluissa esitetyt kysymykset liittyvät haastateltavien vastuulla oleviin tehtäviin organisaatiossa, jolloin muodostuu riski, että vastauksissa näkyy positiivisen julkisuuskuvan luominen päätöksentekijän omasta toiminnasta (ks. Gönfors, 1982, 174-175). Tämä on muistettava tuloksia luettaessa.

Tutkimuksen luotettavuuteen liittyy myös tutkijan osallisuus organisaatiokulttuurissa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 163–164). Positiivisena voidaan tällöin nähdä, että tutkija tuntee organisaatiokulttuurin, jolloin hänen on mahdollista, ymmärtää laajemmin vastauksiin liittyvän informaation kontekstia. (ks. Gönfors, 1982, 174–175). Toisaalta osallisuus organisaatiokulttuurissa voi vaikuttaa myös kielteisesti, jos tutkija ei pysty näkemään asioista ulkopuolisen silmin. Voi kuitenkin ajatella, että tutkimusprosessin aikana käydyt keskustelut alaa tuntemattoman mutta tutkijakoulutuksen saaneen henkilön kanssa tuovat ulkopuolista näkökulmaa tutkimukseen.

Johtopäätösten luotettavuutta voi ajatella parantavan myös sen, ettei tutkijalla ole osallisuudestaan huolimatta samaistumistarvetta organisaation arvopohjaan eikä myöskään huolta omasta maineestaan. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 163–164). Se, että tutkija on ollut aiemmin kehittämässä pelastustoimen organisaation arviointia (Tuottavuus pelastustoimessa 2016) osoittaa, että tutkijalla on jo kokemusta organisaation toiminnan arvioinnista ulkopuolisen tarkkailijan roolissa.

Johtopäätöksiin on kuitenkin suhtauduttava tietyin varauksin, koska tutkimukseen haastateltiin vain vaajaa neljäsosa kaikista pelastuslaitosten johtajista. Pelastustoimen päätöksentekoa ei ole aiemmin Suomessa tutkittu julkisen johtamisen kontekstissa, minkä vuoksi keskustelu muiden teoreettisesti asiaan perehtyneiden kanssa on ollut vähäistä; tämän voidaan ajatella laskevan luotettavuutta (ks. Tuomi & Sarajärvi 2018, 165). Ammattialan vähäisestä tutkimuksesta johtuen tulokset todennäköisesti kiinnostavat pelastustoimen päätöksentekijöitä. On mahdollista, että tulokset koetaan organisaatiokulttuurin vastaiseksi eli vääranlaiseksi tiedoksi tai siihen suhtaudutaan puolueellisesti. Tämän vuoksi tutkimuksen raportointi on pyritty tekemään erityisen selkeästi.

Koska tässä tutkimuksessa tutkittiin keskisuurten pelastuslaitosten päätöksentekoa, jatkotutkimuksena voitaisiin tutkia päätöksentekoa yhtäältä pienissä ja toisaalta suurissa pelastuslaitoksissa ja selvittää, olisivatko tulokset samansuuntaisia. Tässä tutkimuksessa päätöksentekoa tutkittiin strategisten tavoitteiden kontekstissa, mutta kiinnostavaa voisi olla myös sellainen tutkimus, jossa pureuduttaisiin arkiseen organisaation johtamiseen liittyvään päätöksentekoon. Lisäksi voitaisiin tutkia poliittisten päättäjien tai pelastuslaitosten johtajien esimiesten käsityksiä ja roolia pelastustoimen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden parantamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Edellisten lisäksi voisi olla mielenkiintoista tutkia laajemmin, millä tavalla alueen talousnäkymät, historia ja kulttuuri vaikuttavat pelastustoimen palvelujen kehittämiseen eri puolilla Suomea.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Ahonen, Pertti (1989). Hallinto hallintana: Hallinnon teorian avaimet. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Anderson, Ruth A; McDaniel Jr, Reuben R, (2000). Managing health care organizations: Where professionalism meets complexity science, *Health Care Management Review*, 2000, Vuosikerta / Sarjan osa 25, Numero 1

Ansoff, Igor H. (1984). Strategisen johtamisen käsikirja. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0 (4. uud. p.). Tampere: Vastapaino.

Ashforth BE, Humphrey RH. (1993), Emotional Labor in Service Roles: The Influence of Identity. *The Academy of Management Review*. 1993;18:88-115.

Ashforth, B.E. & Mael, F. (1989), Social Identity Theory and the Organization, *The Academy of Management Review*, vol. 14, no. 1, pp. 20-39.

Baigent, Dave (2001): Gender Relations, Masculinities and the Fire Service: a qualitative study for firefighters' constructions of masculinity during firefighting and in their social relations of work. Department of Sociology and Politics. Cambridge: University of Cambridge.

Barnard, Chester, (1968) *The Functions of the Executive*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Beer, Michael (1980). *Organizational Change and Development. A Systems View*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company. s. 53-54

Bennis, W. (1989). *On becoming a Leader*. Reading, MA: Addison-Wesley

Bella, David A. (2006). Emergence and evil. *Emergence: Complexity & Organization* 8:2, 102–115.

Bella, David A., Jonathan B. King & David Kailin (2003). The dark side of organizations and a method to reveal it. *Emergence: Complexity & Organization* 5:3, 66– 82.

Boyne, George A. (2004). Explaining Public Service Performance: Does Management Matter? *Public Policy and Administration* 19: 4, 100–117.

Brewer B. Marilynn, Gardner G Wendi (1996) Who Is This “we”. Levels of Collective Identity and Self Representations. *Journal of Personality and Social Psychology* 1996, Vol. 71, No. 1, 83-93

Brown, A. D., & Starkey, K. (2000). Organizational identity and learning: A psychodynamic perspective. *Academy of Management Review*, 25(1), 102-120

Burnes, Bernard (2004). *Managing Change. A Strategic Approach to Organizational Dynamics*. Neljäs painos. Harlow, London jne.: Prentice Hall s. 161

Cameron, K. (1983). A Study of Organizational Effectiveness and Its Predictors. *Management Science*, Vol. 32, No. 1, ss. 87–112.

- Choo, Chun Wei** (1996). The knowing organization: how organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions. *International Journal of Information Management* 16 (5), 329–340.
- Coulson-Thomas, C.** (1993). Transforming the company: bridging the gap between management myth and corporate reality. Kogan Page.
- Clarke, A. & Fuller, M.** 2010. Collaborative strategic management: Strategy formulation and implementation by multi-organizational cross-sector social partnerships. *Journal of Business Ethics*, 94: 85-101.
- Crozier, Michel.** (1973) The Problem of Power. *Teoksessa Social Research*, vol40:2. pp. 187–192. Saatavilla <http://www.jstor.org/stable/40970136> luettu 2.4.2018.
- Cyert, Richard M. & March, James G.** (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs.
- Davenport, T. H. & Prusak, L.** (1998). Working knowledge: How organizations manage what they know. Boston (Mass.): Harvard Business School Press, 5
- Demarest, Marc** (1997). Understanding knowledge management. *Long Range Planning* 30(3), 374–384.
- Denhardt, Robert, B.** (1993). The Pursuit of Significance. Strategies for Managerial Success in Public Organizations. Belmont: Wadsworth.
- Dubrin, A.** (2007). Leadership: Research findings, practice, and skills (Fifth edition.). New York: Houghton Mifflin.
- Dunphy, Dexter & Doug Stace** (1993). The strategic management of corporate change. *Human Relations* 46: 8, 905–920.
- Dutton, Jane E. ja Dukerich, Janet M.** (1991) Keeping an Eye on the Mirror: Image and Identity in Organizational Adaptation. *Academy of Management Journal* Sep 1991, Vol. 34, No. 3, p. 517-554.
- Dutton, Jane E.; Dukerich, Janet M. ja Harquail, Celia V.** (1994) Organizational Images and Member Identification. *Administrative Science Quarterly* 1994, Vol. 39, Iss. 2, p. 239-263.
- Elsbach, K, ja C. B. Bhattacharya.** (2001) Defining Who You are by what You'Re Not: Organizational Disidentification and the National Rifle Association, *Organization Science*, vol. 12/no. 4, (2001), pp. 393-413.
- Eskola, J. & Suoranta, J.** (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.
- Etzioni, Amitai** (1970) *Nykyajan organisaatiot*. Tammi (Helsinki 1970).
- Farnham, David, Sylvia Horton & Geoff White** (2003). Organisational change and staff participation and involvement in Britain's public services. *The International Journal of Public Sector Management* 16: 6, 434–445
- Feldman Martha S. and March James G.,** (1981) *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 2 pp. 171-186 Stable URL: <http://www.jstor.org/helios.uta.fi/stable/2392467>
- Gortner, H & Mahler, J& Nicholson, J,** (1989) *Organization Theory: A Public Perspective*. Brooks/Cole Publishing Company (Pacific Grover, California 1989).

- Grant, Robert** (1996). Toward a knowledge-based theory of the firm. *Strategic Management Journal* 17, 109–123.
- Grönfors, M.** (1982). Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät. Hki: WSOY.
- Grönroos, C.** (1987). Hyvään palveluun. Palvelun kehittäminen julkishallinnossa. VAPK, Helsinki.
- Guseh, James S.** (2003). Decision Making in Administrative Organizations, Theories of. Teoksessa *Encyclopedia of public administration and public policy* 317–322. Toim. Rabin, Jack. New York: Marcel Dekker.
- Haiko, M & Paloposki, J** (2007). Omistajapolitiikka pelastustoimissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hakamo T** (2007) päälliköt ja esimiehet eri alaisryhmien silmin. Teoksessa Hakamo T. & Vanhala A. Poliisipäälliköt. Tutkimus paikallispolisin johtamisesta. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 27. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Harisalo, R.** (2008). Organisaatioteoriat. Tampere: Tampere University Press : Taju [jakaja]
- Hatch, Mary Jo & Cunliffe, Ann L.** (2006), *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.
- Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K.** (2011). Kunnallisen itsehallinnon peruskivet. Helsinki: Suomen kuntaliitto. 51-54
- Haveri, A.** (1994). On adaptive and strategic behaviour of local level communities: The perspective of specialization and cooperation. Tampere: University of Tampere.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H.** (2008). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Hodgkinson, G.P. & Sparrow, P.R.** (2002) *The competent organization. A psychological analysis of the strategic management process*. Maidenhead: Open university press.
- Holland, Dorothy, Skinner, Debra, Lachicotte, William Jr. – Cain, Carole** (1998): *Identity and Agency in Cultural Worlds*. England, London: Harvard University Press.
- Hood, Christopher** (2002). The risk game and the blame game. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 37(1), 15–37.
- Honkonen, R. & Senvall, N.** (2007). Poliisin johtamista kehittämässä. Espoo: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Hughes, Richard L. & Ginnet, Robert C. & Curphy, Gordon J.,** (1999) *Leadership: Enriching the Lessons of Experience*. Irwin McGraw-Hill, Boston.
- Hutchinson, A.** (1993) The role of Patient Satisfaction Assessment in Medical Audit. *Scandinavian Journal of Primary Health Care* 11, 19-22
- Ives, W., Torrey, B., Gordon, C.,** (2000) *Knowledge Sharing Is Human Behavior*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Isosaari, Ulla,** (2008) *Valta Ja Tilivelvollisuus Terveystieteiden Organisaatioissa: Tarkastelu Lähijohtamisen Näkökulmasta* (Vaasan yliopisto, 2008).

- Jackson, S. E. & Schuler, R. S.** (1995). Understanding human resource management in the Context of organizations and their environments. Teoksessa M. R. 121, Rosenzweig & L. W. Porter (Eds.). Annual Review of Psychology, Vol. 46, ss. 237–264. Palo Alto, CA: Annual Reviews
- Johnson, J. D.** (1996). Information seeking: An organizational dilemma. Westport (Conn.): Quorum.
- Juppo, V.** (2011). Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Kaunismaa, Pekka** (1997): Keitä me olemme? Kollektiivisen identiteetin käsitteellisistä lähtökohdista. Sosiologia 3
- Kanter, R.M. & Summers, D.V.** (1987), Doing well while doing good; dilemmas of performance measurement in non-profit organizations and the need for a multiple-constituency approach, in Powell, W.W. (Eds.), The Non Profit Sector: A Research Handbook, Yale: New Haven, CT.
- Kast, Fremont & Rosenzweig, James** (1985). Organization and Management. A Systems and Contingency Approach. New York: McGraw-Hill.
- Kauppinen, T. J.** (2016). Grow: The CEO's guide to smart leadership by design. Rye, NY: CEO.works.
- Kivelä, Juhani** (2016). Hiljainen hälytys. Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012–2014. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto. Unigrafia Oy.
- Klein, G.** (1999). Sources of Power – How People Make Decisions, Cambridge: The MIT Press.
- Koivula, E.** (2011). Vapaapalokunta - kasvupaikka kansalaistoiminnalle 1838-1938. Jyväskylä.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla** (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Kuntsi, H.** (2012). Vapaaehtoinen sopimuspalokunta alueellistetussa pelastustoimessa: Turun seutu. [Tampere]: Tampereen yliopisto.
- Lepistö, J.** (2017). ”Parasta mitä pelastuslaitoksille on tapahtunut sitten alueellistamisen”: Tutkimus pelastuslaitosten kumppanuusverkoston vaikutuksesta ja vaikuttavuudesta. Pro Gradu tutkielma Vaasan Yliopisto.
- Lawton, A. & McKevitt D. & Millar, M.** (2000). Coping with Ambiguity: Reconciling External Legitimacy and Organizational Implementation in Performance Measurement. Public money & management, July–September, ss. 13–19.
- Lehtopuu, H., Syväjärvi, A., & Perttula, J.** (2012). Henkilöstölähtöiset kehittämisalueet julkisen terveydenhuollon organisaatiossa. Hallinnon tutkimus 31 (2012): 4.
- Luhmann, N.** (2004) Ekologinen kommunikaatio. Helsinki: Gaudeamus.
- Lumijärvi, I.** (2009). Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen: Mikä on johtamisen vaikutus organisaation korkean tuloksellisuuden synnyttämisessä ja miten vaikutus ilmenee? Tampere: Tampereen yliopistopaino
- Lähdesmäki, Kirsi** (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelyistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Acta Wasaensia, Hallintotiede: 7.

- Maesschalck, Jeroen** (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82: 2, 465–489.
- Mankkinen, T.** (2011). *Palomiehen ammatti työnä ja elämäntapana*. Tampere: Tampere University Press.
- Mankkinen, T & Vänskä, P** (2013): Pelastustoimen järjestelmän kuvaus. Teoksessa Mankkinen, Teija (toim.): *Pelastustoimen tilinpäätös. Analyysi suomalaisen pelastustoimen nykytilasta*. Tampere: Tammerprint Oy.
- March, J G and Simon, H A** (1993) *Organizations* 2nd edition, Blackwell, Oxford
- Marshall, Stephanie** (2007). *Strategic Leadership of Change in Higher Education*. London, New York: Routledge
- Maula, Marjatta** (2006). *Organizations as Learning Systems – 'Living Composition' as an Enabling Infrastructure*. Amsterdam: Elsevier.
- McGregor, Douglas**, (2006) *The Human Side of Enterprise*. McGraw-Hill New York.
- McLoughlin, Ian & James Cornford** (2006). Transformational change in the local state? Enacting e-government in English local authorities. *Journal of Management & Organization* 12: 3, 195–208.
- Meklin, Pentti** (2001): *Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa*. Teoksessa
- Merton, Robert K.**, (1940) *Bureaucratic Structure and Personality*. *Social Forces*, Vol. 18. 1940.
- Metsämuuronen, J.** (2003). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä* (2. uud. p.). Helsinki: International Methelp.
- Mitleton-Kelly, E.** (2003) *Ten Principles of Complexity and enabling infrastructures*. Teoksessa Mitleton-Kelly, E. (toim.) (2003) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations. The Application of Complexity Theory to Organisations*. Oxford: Pergamon, 23-50
- Morey, D., Maybury, M. & Thuraishingham, B.** (2000). *Knowledge management: Classic and contemporary works*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Murtola, M.** (2016). *Pelastustoiminnan tuloksellisuuden ja sen mittaamisen monitulkintaisuus*. Pro Gradu tutkielma Tampereen yliopisto
- Mäkelä, K.** (1990). *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Helsinki: Gaudeamus.
- Mäki, Tiina** (2004): *Laadun informaatio-ohjauksen haasteet. Hoitohenkilökunnan ja laatusuoritusten laadulle antamien merkitysten harmonisuus ja ristiriitaisuus*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 109. Kuopio: Kuopion yliopisto.
- Mänttari-van der Kuip, M., Tammelin, M., & Anttila, T.** (2018). *Organisaatioiden isomorfismi: Julkiset organisaatiot ja yhdenmukaisuuden paine*. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83(3).
- Niiniluoto, I.** (1997). *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Helsingissä: Otava.
- Ostroff, C. & Schmitt, N.** (1993). Configurations of Organizational Effectiveness and Efficiency. *The Academy of Management Journal*, Vol. 36, No. 6, ss. 1345–1361.
- Peltola, E** (2011) *Eettinen päätöksenteko kunnassa: Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden päätöksenteko kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon lautakunnassa, pro gradu tutkielma*. Vaasan yliopisto

- Petrash, G** (2002), *Classic Work: The Leader's New Work: Building Learning*, Cambridge (Mass.): MIT Press.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A.** (2009). *Kurssi kohti diskurssia*. Tampere: Vastapaino.
- Ponteva, K.** (2009). Työntekijän samaistuminen organisaatioon ja vieraantuminen työstä organisaatiomuutoksessa: Narratiivinen analyysi kilpailuun valmistautuvasta kaupunkiorganisaatiosta. Tampere: Tampere University Press.
- Prusak, L.** (1997). *Knowledge in Organizations*. USA: Butterworth-Heinemann.
- Rein, M.** (1976). *Social Science and Public Policy*. Harmondsworth: Penguin Education.
- Reychava I & Weisberg J** (2009), Going beyond technology: Knowledge sharing as a tool for enhancing customer-oriented attitudes, *International Journal of Information Management*, Volume 29, Issue 5, October 2009, Pages 353-361
- Ritz, A.** (2007). The Role of Motivation, Commitment and Leadership in Strengthening Public Service Performance. The paper presented in the EGPA-Conference. Madrid 2007.
- Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. K.** (2010). *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino.
- Rytilä, M.** (2011). *Tietoperustainen johtaminen palvelutoiminnan suunnittelussa julkisella terveydenhuoltoalalla*. Väitöskirja. Lapin yliopisto.
- Saarinen, E.** (1999) *Länsimaisen filosofian historia huipulta huipulle Sokrateesta Marxiin*. 8. p. WSOY, Juva.
- Salminen, Ari** (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet* (2. p.). Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari** (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja. Hallintotiede. S. 101
- Salonen, T.** (2008) *Filosofian sanat ja konseptit*. Sanakirja. 4. uud. p. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi.
- Saukonoja, I.** 2004. *Päätöksenteko pelastustoiminnan johtamisessa. Psykologinen näkökulma päätöksentekoon*. Pelastusopiston julkaisuja. Pelastusopisto 2004
- Savas, E. E.** (1978). On Equity in Providing Public Services. *Management Science*, Vol. 24, No. 8, ss. 800–808.
- Scott, Richard W.** (1987). *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Scott, Richard W.** (2008), *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Prentice-Hall New Jersey.
- Seemann, P., De Long, D., Stucky, S., Guthrie, E.** (2000) *Building Intangible Assets: A Strategic Framework of Investing in Intellectual Capital*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Selznick, Philip.** (1969) *The Informal Organizations in Organizations*, Vol. 1. ed. by Litterer, Joseph S., John Wiley & Sons, New York.
- Senge, P.** (2000) *The Leader's New Work: Building Learning Organizations*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

- Senge, P. M., et al.** (1994) *The Fifth Discipline Fieldbook*. San Francisco
- Sharov AA.** (1992). Biosemiotikks: Functional-evolutionary Approach to the Analysis of the Sence of information Teoksessa Sebeok, T. A., Umiker-Sebeok, J. & Young, E. P. (1992). *Biosemiotics: The semiotic web 1991*. Berlin: Mouton de Gruyter. 347
- Shirley, D., & Langan-Fox, J.** (1996). Intuition: A Review of the Literature. *Psychological Reports*, 79(2), 563-584.
- Simon, H. A.** (1957a) *Administrative behavior*. 2. p. Free Press, New York.
- Simon, H. A.** (1976) *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* 3rd edition, Free Press, New York s.198
- Simon, H. A.** (1979). *Models of thought*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, Herbert** (1957). *Administrative Behaviour: A Study of Decision-making Process in Administrative Organization*. New York : Macmillan.
- Simon, Herbert A.** (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69: 1, 99–118.
- Simon, Herbert A.** (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *The American Economic Review* 49: 3, 253–283.
- Simon, Herbert A.** (1997). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: Free Press, s.199
- Simon, Herbert.** (1978). *Administrative behavior*. 2. painos. New York: Free Press.
- Skyrme, David, J.** (2000). *Developing a Knowledge Strategy: From Management to Leadership*, Cambridge (Mass.): MIT Press
- Stacey, R. D.** (1996). *Complexity and creativity in organizations*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Summa, Hilkka** (1993). Julkinen toiminta ja taloudellinen vastuu. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*, 50–61. Toim. Summa Hilkka. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Sveiby, Karl-Erik** (1997). *The new organizational wealth: Managing and measuring knowledge assets*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers.
- Syväjärvi A, Pietiläinen V.** (2016). *Inhimillinen Ja Tehokas Sosiaali- Ja Terveysjohtaminen*. Tampere: Tampere University Press.
- Syväjärvi, A., Vakkala, H., & Stenvall, J.** (2013). Tiedon hallintaa ja positiivisuutta henkilöstöjohtamiseen julkisen sektorin terveydenhuollossa. Teoksessa Ollila S & Raisio H (toim.) *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä*. Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotispäiväksi. *Acta Wasaensia*, 277, 151-164.
- Takeuchi, H. & Nonaka, I.** (2000) *Classic work: Theory of organizational Knowledge Creaton*
- Thibault, E. A., Lynch, L. M. & McBride, R. B.** (1998). *Proactive police management* (4. ed.). Upper Saddle River (N.J.): Prentice Hall.
- Thibodeaux, M. S. & Favilla, E.** (1996). *Organizational effectiveness and commitment through strategic manage*

Tolppi, R. (2001). Nokiherroista palopäälliköiksi: Tutkimus palopäälliköiden ammattikunnan kehityksestä ja erityisesti nykytilasta professioteoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna. Tampere: Tampereen yliopisto.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos.). Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Turner, J. C. 1991. **Social Influence.** Open University Press, Great Britain by Woolnough Bookbinding Ltd, Irthlingborough.

Vakkuri, J. (2009). Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus.

Vandamme R. & J. Leunis (1993). Development of a multiple-item scale for Measuring Hospital Service Quality. International Journal of Service Industry Management 4: 30-49.

Vaughan, F. E. (1979). Awakening Intuition. Garden City, NY: Anchor Press.

<https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/858/isbn9789512286034.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Weick, K E (1979) The Social Psychology of Organizing 2nd edition, Random House, New York

Vartiainen P., Ollila S., Raisio H. & Lindell J. (2013). Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista. Gaudeamus: Helsinki.

Viitala, Riitta (2007). Henkilöstöjohtaminen: strateginen kilpailutekijä. Helsinki: Edita Oy.

Wilkin, D. (1993). The measurement of needs and outcomes: aids to Enhancing Shared Understanding between Doctors and Patient? The Scandinavian Journal of primary Health Care 11, suppl. 1, 366-394

Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P. (2015). Tiedolla johtaminen hallinnossa: Teoriaa ja käytäntöjä. Tampere: Tampere University Press.

Voss, Z. G., Cable, D. M., & Voss, G. B. (2006). Organizational identity and firm performance: What happens when leaders disagree about "who we are?". Organization Science, 17(6), 741-755. doi:10.1287/orsc.1060.0218

Internet-lähteet

Aineistonhallinnan käsikirja <https://www.fsd.uta.fi/aineistonhallinta/fi/kvalitatiivisen-datan-kasittely.html> Viitattu (5.1.2019)

Huuskonen, H. (2017). Pelastustoimen indikaattorit. Pelastusopiston julkaisu B-sarja: Tutkimusraportit 6/2017 http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_B/B6_2017.pdf

Johtosäntö Keski-Suomen pelastuslaitos: <http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/2782>

Johtosäntö Pohjanmaan pelastuslaitos <https://www.vaasa.fi/node/17831>

Johtosäntö Pohjois-Karjalan pelastuslaitos

http://www.siunsote.fi/documents/4823935/4967036/Siunsote_hallintosaanto.pdf/e8f997be-6038-4612-b4b3-d34b3ec12c5e

<http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1482224221325.html>

Kumppanuusverkosto: www.pelastuslaitokset.fi/Kumppanuusverkosto-319

Kunnallinen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus liite 2 1 § 2 mom

<https://www.kt.fi/sopimukset/tekniSET/2018/liite-2-palo-ja-pelastuslaitosten-tyoajajarjestelyjen-erityismaaraykset>

Laki Pelastusopistosta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060607> Viitattu 23.8.2018

Länsi-Savo, <https://lansi-savo.fi/uutiset/lahella/8e0801b1-1c7b-452d-a059-4016a5dd659a> Viitattu 20.1.2018

Pelastustieto (työaikatutkimus)

<https://pelastustieto.fi/pelastustoiminta/tyohyvinvointi/palomiesliitto-vastustaa-tyoaikatutkimusta/>

Pelastuslaitokset <http://www.pelastuslaitokset.fi/>

Pelastuslaki <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110379> Viitattu 18.1.2018

Pelastusopisto opetussuunnitelma <https://www.Pelastusopisto.fi/lukuvuoden-aikataulut/opetussuunnitelmat/>

Pelastusopisto valintaperusteet

<https://www.Pelastusopisto.fi/tutkinnot/alipaallystotutkinto/valintaperusteet/> Viitattu 31.10.2018

Pelastustoimen strategia <http://intermin.fi/pelastustoimi/pelastustoimen-strategia>

Pelastustoimen suunnitteluohje

http://www.pelastustoimi.fi/download/33309_212012.pdf?455df8eff77bd488

Pelastustoimen uudistus <https://intermin.fi/fi/pelastustoimenuudistus>

Pelastustoimi <http://www.pelastustoimi.fi/pelastustoimi/sopimuspalokunnat>

Pelastusopisto <https://www.Pelastusopisto.fi/Pelastusopisto/> viitattu 29.10.2018

Rahikainen Jussi, sähköpostikeskustelu 12.9.2018

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkoiulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.

<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus> . (Luettu 5.12.2016)

Suomen Kuvalehti <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/ammattien-arvostus-on-taas-tutkittu-kirurgi-yha-ykkonen/> Viitattu 15.12.2018

Tillander, Kati; Matala, Anna; Hostikka, Simo; Tiittanen, Pekka; Kokki, Esa; Taskinen, Olli, (2010) Pelastustoimen riskianalyysimallien kehittäminen; VTT Tiedotteita - Research Notes : 253, VTT, Espoo" Saatavilla <https://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2010/T2530.pdf> Viitattu 7.4.2019

Toimintavalmiuden suunnitteluohje:

http://www.pelastustoimi.fi/download/33309_212012.pdf?455df8eff77bd488

Kunnallisen teknisen henkilöstön virka- ja työehtosopimus

<https://www.kt.fi/sopimukset/tekniset/2017/liite-2-palo-ja-pelastuslaitosten-tyoaikajajestelyjen-erityismaaraykset> Kokeilutyoaika

Tuottavuus pelastustoimessa http://www.pelastuslaitokset.fi/js/upload/1477051760_Tuottavuus-pelastustoimessa.pdf s.18

VPK sopimus <https://yle.fi/uutiset/3-6152183> Viitattu 31.3.2018

Yle lähtöajat: <https://yle.fi/uutiset/3-10181439> viitattu 8.5.2018

Yle uutiset <https://yle.fi/uutiset/3-8255831> viitattu 31.3.2019

Yle Uutiset (työaika) <https://yle.fi/uutiset/3-10597482> viitattu 18.1.2018

Yle uutiset (rahoitus) <https://yle.fi/uutiset/3-9197853> viitattu 7.11.2017

Yle uutiset (talous) <https://yle.fi/uutiset/3-7459137> Viitattu 1.4.2019

LIITTEET

LIITE 1

Arvoisat pelastusjohtajat!

Toimin palopäällikkönä Keski-Suomen pelastuslaitoksessa ja suoritan työni ohessa Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa kunta- ja aluejohtamisen maisterintutkintoa. Lähestyn teitä, koska olen tekemässä pelastuslaitosten hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvää pro-gradu-tutkimusta. Gradun on tarkoitus valmistua alkusyksystä. Tutkin gradussani pelastustoimen päätöksentekoa ja sitä, millä tavalla tietoa hyödynnetään päätöksenteossa. Tutkimuksessa päätöksentekoa tarkastellaan suhteessa pelastustoimen strategiaan tavoitteisiin.

Olen kaavaillut tutkimuksen osallistujiksi muutamaa keskisuurta pelastuslaitosta. Perusteena valinnalle on se, että laitokset ovat kokonsa ja toimintaympäristönsä puolesta jossain määrin vertailukelpoisia. Tutkimuksen tulokset esitellään anonyymisti, niin ettei niistä ole tunnistettavissa haastateltuja henkilöitä tai laitoksia.

Tutkimukseen tarvittavan aineiston aion kerätä haastattelujen avulla, joko kasvotusten tai esimerkiksi Skypen välityksellä. Haastateltaviksi toivoisin ylimmän johdon edustajia eli sellaisia päätöksentekijöitä organisaatiossanne, joiden vastuulla on strateginen johtaminen ja jotka tietävät, millaisia päätöksiä henkilöstöjohtamisessa on tehty ja millaisen tiedon varassa. Pyytäisinkin teitä osallistumaan tutkimukseni haastatteluun tai vaihtoehtoisesti nimeämään jonkun toisen johdon edustajan pelastuslaitoksestanne.

Mikäli en saa vastausta, soitan teille viikolla 18. Tavoitteenani on, että haastattelut olisivat toukokuun kahdella ensimmäisellä viikolla.

Ystävällisin terveisin,

Haastattelurunko

1. Onko strategisista tavoitteista jokin tärkeämpi kuin muut?
2. Millä tavalla ne näyttäytyvät päätöksenteossa?
3. Mitä tavoitteet tarkoittavat pelastuslaitoksen toimintaympäristössä?
4. Miten näkisit toisen kohdan, jokainen on tietoinen ja kantaa vastuunsa omasta ja yhteisön turvallisuudesta?
5. Millä tavalla organisaatiossa kehitetään aktiivisesti toimintatapoja?
6. Miten näet tavoitteena henkilöstön hyvinvoinnin
7. Oletteko tehneet strategiaan tavoitteisiin liittyen päätöksiä tai aiotteko tehdä?
8. Onko tässä sellaisia henkilöstöön liittyviä päätöksiä, joita on toistaiseksi jätetty tekemättä.
9. Miten näet, millaista tietoa turvallisuusviestinnässä hyödynnetään
10. Näetkö, että turvallisuus viestinnän sitouttaminen operatiivinen henkilöstölle on helppoa?
11. Kuinka teillä muodostuu uusi tieto ja onko teillä järjestelmiä uuden tiedon muodostamiseen?